

**CE
PLA
ES**

Centro de
Planificación y
Estudios Sociales

IDRC

International Development
Research Centre



CRDI

Centre de recherches pour le
développement international

Canada



Delegacias da Mulher na América Latina

Uma porta para deter a violência e ter acesso à justiça

Nadine Jubb (Coord.), Gloria Camacho, Almachiara D'Angelo, Katty Hernández, Ivonne Macassi, Liz Meléndez, Yamileth Molina, Wânia Pasinato, Verónica Redrobán, Claudia Rosas, Gina Yáñez

Delegacias da Mulher na América Latina

Uma porta para deter a violência e ter acesso à justiça



DELEGACIAS DA MULHER NA AMÉRICA LATINA: **Uma porta para deter a violência e ter acesso à justiça**

CEPLAES

Centro de Planificación y Estudios Sociales. Quito - Equador

Coordenadora regional do projeto: Nadine Jubb, CEPLAES

Equipe Regional:

- Equipe do Brasil: Wânia Pasinato (PAGU/Universidade de Campinas);
- Equipe do Equador: Gloria Camacho Z., Katty Hernández e Verónica Redroban H. (CEPLAES);
- Equipe da Nicarágua: Almachiara D'Angelo e Yamileth Molina (PATH/Intercambios);
- Equipe do Peru: Gina Yáñez De la Borda e Claudia Rosas Simas de Souza (Movimiento Manuela Ramos); Ivonne Macassi León e Liz Ivett Meléndez López (Centro de la Mujer Peruana Flora Tristán).

Autoria:

Nadine Jubb (Coord.), Gloria Camacho, Almachiara D'Angelo, Katty Hernández, Ivonne Macassi León, Liz Ivett Meléndez López, Yamileth Molina, Wânia Pasinato, Verónica Redroban, Claudia Rosas Simas de Souza e Gina Yáñez De la Borda

Edição do texto:

Wânia Pasinato e Júlia Pasinato Izumino

Tradução:

Ao inglês: David Traumann e Nadine Jubb

Do português ao espanhol: Gloria Camacho

Do espanhol ao português: Kátia Silveira Salvado

Copyright ©: CEPLAES, 2010

Todos os direitos reservados conforme a lei.

Proibida sua reprodução total ou parcial sem a autorização dos editores.

Primeira edição, novembro de 2010

ISBN: 978-9978-93-027-4

Projeto**Acesso à Justiça para Mulheres em Situação de Violência:**

Estudo comparativo das Delegacias da Mulher na América Latina
(Brasil, Equador, Nicarágua e Peru)
www.ceplaes.org.ec/AccesoJusticia

Centro responsável pelo projeto:**CEPLAES**

Centro de Planificación y Estudios Sociales
Calle Sarmiento N39-198 y Hugo Moncayo
Telefax: (593-2) 2250-659, 2259-498
www.ceplaes.org.ec
Quito - Equador

Patrocínio

Este trabalho foi realizado com a ajuda de uma subvenção do Centro
Internacional de Pesquisas para o Desenvolvimento, Ottawa, Canadá.

International Development Research Centre (IDRC)

www.idrc.ca
Ottawa – Canadá

Para a publicação contou com um patrocínio complementar da:

Fundación Instituto para Sociedades Abiertas (FOSI)

www.soros.org

UNIFEM

www.unifem.org

Desenho e realização: Trama Ediciones
Staff Trama:
Direção de Arte: Rómulo Moya Peralta
Arte: María Gabriela Loza Pinto
Gerente de Produção: Eng. Juan Moya Peralta
Assistente administrativa: Dorita Estrella
Projeto gráfico: Trama
Impressão: Trama

Trama
Juan de Dios Martínez N34-367 y Portugal. Quito - Equador
Tels.: (5932) 2246315 -2246317
editor@trama.ec | www.trama.ec | www.libroecuador.com

Impresso em Quito, Equador. Novembro de 2010.

Prefácio

Como uma organização dedicada ao “empoderamento através do conhecimento”, o *Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo* (IDRC) tem estado comprometido com o empoderamento das mulheres. Seus diversos programas de apoio à pesquisa usam a análise social e de gênero e em 30 de março de 2006, a Junta de Governadores do IDRC aprovou um programa de cinco anos para apoiar especificamente a pesquisa sobre Direitos das Mulheres e Participação Cidadã (www.idrc.ca/womensrights). Este “retorno aos direitos” marcou um momento chave para o IDRC, visto que nos distinguimos como uma entidade que, ao aumentar seu apoio aos esforços para conseguir a igualdade entre homens e mulheres, reafirmou seu compromisso para conseguir sociedades mais justas e democráticas.

Um dos exemplos deste compromisso foi o financiamento do projeto sobre *Acesso à Justiça para Mulheres Sobreviventes à Violência na América Latina*, cujos resultados estão compilados neste livro. Este texto é uma contribuição que procura aprofundar, através da evidência empírica, o complexo tema da violência contra as mulheres e as respostas que os Estados oferecem para que as vítimas possam obter algum tipo de reparação através da busca de justiça.

Como bem sabemos, o problema da violência contra as mulheres é multidimensional e não tem soluções rápidas, fáceis, nem únicas. Sua prevenção, atendimento e eliminação apresenta diversos e grandes desafios para aqueles que planejam políticas públicas. Este livro que avalia o papel e a efetividade das delegacias de polícia que atendem as mulheres vítimas de violência vem preencher um vazio importante e tenho certeza que será bem-vindo pelas(os) responsáveis pelo planejamento de políticas públicas. Sem querer adiantar as descobertas que se apresentam ao longo do texto, é importante dizer que esta pesquisa contribui às discussões de “acesso à justiça de gênero” desde os ângulos conceptual, contextual e estratégico. O resultado é uma estimulante coleção de experiências que desde uma perspectiva feminista contribui aos debates atuais sobre políticas públicas e cidadania.

Como todos os bons livros, cristalizar esta obra exigiu um árduo e minucioso processo. Os capítulos desta obra começaram a tomar forma à medida que se sistematizavam os resultados da pesquisa empírica levada a cabo no Brasil, Equador, Nicarágua e Peru entre 2007 e 2008. Posteriormente, várias das autoras participaram em um estimulante fórum regional organizado em Quito, em outubro de 2009, sob a liderança de Gloria Camacho. Durante este fórum teve-se a oportunidade de refletir e refinar os capítulos

que finalmente conformam este livro. Nossa esperança é que esta pesquisa apoiada pelo Centro e que foi tão reveladora, agora possa empoderar e inspirar a outras pessoas.

Como Especialista do Programa para a América Latina e o Caribe, gostaria de estender um reconhecimento a Nadine Jubb e às autoras, bem como às colegas do IDRC que tiveram, de uma ou outra maneira, participação neste projeto. Do mesmo modo, é preciso agradecer às cidadãs e aos cidadãos do Canadá, porque o financiamento deste livro provém de uma subvenção pública do IDRC.

FRANCISCO COS-MONTIEL

Especialista Principal do Programa, Direitos das Mulheres e Participação Cidadã

IDRC, Ottawa, Canadá, 18 de agosto de 2010

Delegacias da Mulher na América Latina

PRIMEIRA PARTE: ESTUDO REGIONAL

Nadine Jubb (Coord.), Gloria Camacho, Almachiara D'Angelo
Katty Hernández, Ivonne Macassi, Liz Meléndez, Yamileth Molina
Wânia Pasinato, Verónica Redrobán, Claudia Rosas, Gina Yáñez

Introdução

INTRODUÇÃO

Desde que os movimentos de mulheres e feministas latino-americanos começaram a lutar para eliminar a violência contra as mulheres, há mais de 30 anos, esta temática tem sido discutida na região em todos os níveis. Há cada vez maior reconhecimento dos direitos das mulheres e mais expressões de compromisso para garanti-los, através de uma ampla gama de ações por diversos atores estatais e sociais. Ao mesmo tempo, todos estes esforços indicam que a violência contra as mulheres continua arraigada em nossas sociedades e que alcançar a meta de erradicá-la é uma tarefa complexa. Entre os grandes desafios encontra-se que as taxas das distintas formas de violência seguem altas, até agora a brecha entre os direitos “de papel” e os direitos “vividos” (Waylen, 2008) é considerável, e ainda há pouco conhecimento sobre o impacto das leis, políticas e mecanismos especializados nas vidas das mulheres. Efetivamente, apesar dos crescentes esforços, muitas mulheres ainda não podem gozar plenamente de seus direitos de viver sem violência e de ter acesso à justiça e, portanto, o exercício de sua cidadania encontra-se limitado.

A criação da Delegacia da Mulher (DM) foi uma das primeiras políticas públicas específicas introduzidas em vários países na região, mesmo antes da promulgação de leis sobre a violência doméstica contra as mulheres. Além de seguir sendo uma das principais portas de entrada para ter acesso tanto à justiça como aos serviços multidisciplinares em geral, são também as instâncias especializadas que as mulheres adultas mais conhecem em suas comunidades (Jubb et al., 2010). As DMs são instâncias especializadas, cujo fim é atender a violência contra a mulher. Entre os países estudados, encontramos que no Brasil, Nicarágua e Peru são unidades policiais (como na maioria dos países da região), enquanto no Equador são instâncias de administração da justiça¹. O pessoal é especializado no sentido de ter alguma capacitação ou formação específica. No início, procurou-se que o atendimento nestas dependências fosse realizado por mulheres, mas no momento atual

¹ As DM do Equador estão em um processo de transição. Antes eram instâncias de administração de justiça submetidas ao poder executivo e estão sendo convertidas em juizados especializados. A Constituição do Equador de 2008 estabelece a unidade jurisdicional, portanto, todas as instâncias de administração de justiça que dependiam do executivo deixarão de existir e terão seu equivalente na nova organização da Função Judicial.

as políticas variam. Usualmente, as DMs funcionam de forma coordenada com outras instâncias para prestar um atendimento multidisciplinar, ou contam com vários serviços disponíveis em suas próprias instalações, como é o caso das DMs onde realizamos nossa pesquisa.

As DMs desempenham um papel primordial –mas não único– na conversão dos direitos *de jure* à realidade cotidiana das mulheres. Por isso, estudar como as mulheres as utilizam pode oferecer muita informação para analisar a situação atual. Apesar da crescente literatura sobre gênero e segurança, justiça e violência contra as mulheres, as discussões regionais e internacionais somente mencionam as DMs, sem fazer uma análise profunda de seu impacto. Os temas mais pertinentes segundo o contexto regional são: (1) as percepções, necessidades e experiências das mulheres em situação de violência; (2) as práticas cotidianas das DMs; e, (3) como as respostas das DMs, junto com a intervenção de outros atores, contribuem para a defesa e o exercício dos direitos das mulheres.

Para preencher este vazio, propôs-se a realização de uma pesquisa em profundidade sobre as Delegacias da Mulher em países selecionados, tanto por representar diferentes subregiões da América Latina como por ter experiências extensas e diversas com estas instâncias. O objetivo geral do projeto que deu origem ao presente documento é “levar a cabo um estudo comparativo das Delegacias da Mulher no Brasil, Equador, Nicarágua e Peru sobre o acesso à justiça para as mulheres em situação de violência e o exercício e respeito de seus direitos, a fim de apresentar propostas para melhorar as políticas públicas neste setor”². No estudo participaram profissionais e centros de pesquisa com reconhecida experiência e especializados no tema. Estes centros são: o Núcleo de Estudos de Gênero - PAGU, da Universidade de Campinas (Campinas, Brasil), o *Centro de Planificación y Estudios Sociales* (CEPLAES – Quito, Equador), *PATH/Intercambios* (Manágua, Nicarágua) e o *Centro Flora Tristán* e o *Movimiento Manuela Ramos* (ambos de Lima, Peru).

O estudo, que durou dois anos e meio, foi realizado em três etapas³. A primeira foi um mapeamento geral da trajetória e dos modelos das DMs em cada país. Na segunda levou-se a cabo uma pesquisa populacional com mulheres adultas da localidade estudada nos quatro países com o fim de aprender sobre seus conhecimentos e percepções a respeito dos direitos das mulheres, a violência doméstica e as DMs. A terceira parte constou de uma pesquisa primária qualitativa: observação da DM estudada, entrevistas com as

² Para maior informação sobre nosso projeto e para baixar as publicações do projeto e outros materiais de interesse, visite nosso *website* www.ceplaes.org.ec/AcesoJusticia.

³ Os antecedentes constam primeiro de uma pesquisa secundária regional e um processo consultivo internacional que resultaram em um documento de trabalho e uma bibliografia comentada (Jubb e Izumino, 2002a; Jubb e Izumino, 2002b). Segundo, um processo preparatório que incluiu a apresentação coletiva de trabalhos de pesquisa afins em fóruns regionais e discussões internas.

usuárias das DMs, operadoras/es das DMs e outras/os especialistas. As comunidades selecionadas para a pesquisa primária foram: Belo Horizonte (Minas Gerais) no Brasil; Distrito de Cuenca no Equador; Ciudad Sandino na Nicarágua e Villa El Salvador no Peru. Em cada etapa produziram-se relatórios nacionais e comparativos em nível regional.

Todas as atividades deste projeto realizaram-se graças ao apoio financeiro do *Centro Internacional de Investigaciones sobre el Desarrollo* (IDRC, Canadá) e a coordenação de sua execução esteve a cargo do *Centro de Planificación y Estudios Sociales* (CEPLAES, Equador). Para realizar o Fórum Regional “Mulher e Justiça” (Quito, outubro de 2009), no qual se discutiram os resultados do estudo, conformou-se a Rede Regional de Pesquisadoras e fizeram-se recomendações para melhorar o acesso à justiça das mulheres em situação de violência. Também se receberam contribuições adicionais do Fundo das Nações Unidas para as Mulheres (UNIFEM), a Fundação para Sociedades Abertas (FOSI) e a Cooperação Suíça (COSUDE, Manágua, Nicarágua). A publicação com os resultados do estudo regional em três idiomas (espanhol, inglês e português) foi financiada pelo IDRC, UNIFEM e FOSI.

Esta pesquisa enfoca-se nas perspectivas e nas vivências das mulheres que acudiram à Delegacia da Mulher (DM) em algum momento de seu caminho para acabar com a violência em suas vidas e ter acesso à justiça. Portanto, tem dois sujeitos principais – as mulheres em situação de violência e as DMs– e situa as mulheres no centro da análise. O estudo é feito a partir de um marco feminista fundamentado na análise integral de gênero, interseccionalidade e poder. Desde essa perspectiva, desenvolveram-se quatro hipóteses que, em seu conjunto, constituem o argumento central dos relatórios nacionais e do presente estudo comparativo.

- As mulheres em situação de violência doméstica, as DMs e outros atores têm diversas concepções de acesso à justiça que nem sempre coincidem com concepções formais e institucionais e nem sempre se referem à aplicação de uma sanção.
- Os caminhos que as mulheres percorrem são diferentes e estão ligados às oportunidades e opções que possuem, utilizando a Delegacia da Mulher, outros espaços institucionais e suas redes de apoio para saírem da violência e/ou terem acesso à justiça.
- As respostas da DM e de alguns atores estão influenciadas, em certa medida, por concepções tradicionais de gênero e de família e, não necessariamente, coincidem com as expectativas das mulheres, nem garantem o fim da violência e o acesso à justiça.
- As DMs contribuíram para visibilizar o problema da violência contra as mulheres como um assunto público, coletivo e punível, oferecem às mulheres novas

oportunidades na defesa de seus direitos, mas não necessariamente contribuem para eliminar ou reduzir a violência ou garantir o acesso à justiça para as mulheres.

As percepções e as experiências das mulheres nas quatro localidades demonstram que as contribuições das DMs à defesa e ao exercício de seus direitos têm sido ambíguas. Várias usuárias afirmam que as DMs contribuíram para que alcancem seus objetivos e que voltariam à DM se, por acaso, voltassem a enfrentar uma situação de violência doméstica; contudo, nem todas chegam a viver completamente sem violência e relativamente poucos de seus agressores são sancionados. Precisamente por estes resultados mistos é que se propõem dois objetivos: conhecer melhor as DMs e seu impacto, além de aplicar os resultados à formulação de recomendações para melhorar as políticas públicas relevantes em nível nacional e regional.

Além das tarefas de pesquisa, ao longo do projeto, a equipe de pesquisa estabeleceu e manteve relações com atores chave em nível local, nacional e regional. Estas articulações e comunicações contribuíram para o rigor científico da pesquisa, por exemplo, ao levar em consideração apreciações de atores chave e especialistas nas análises nacionais e comparativas. Ao mesmo tempo, abriram a porta para dar recomendações sobre as políticas públicas nesta matéria com base nos resultados do estudo. Em cada localidade e país estas coordenações procederam segundo a realidade local no momento do estudo. As contribuições mais significativas são apresentadas à continuação.

No Brasil, a pesquisa realizou-se em uma conjuntura de transformação em nível nacional e local a respeito da implementação da lei sobre a violência doméstica e familiar contra as mulheres (Lei 11.340/2006 - Lei Maria da Penha). O Núcleo de Estudos de Gênero da Universidade de Campinas (PAGU, UNICAMP) contribuiu para estes processos através de numerosas apresentações das principais descobertas, conclusões e recomendações em fóruns acadêmicos e de políticas públicas em Belo Horizonte e em outros lugares do país, com o fim de contribuir para melhorar a atuação das DMs e outras instâncias relacionadas. Em particular, através das relações estabelecidas e mantidas com a chefia das DMs de Minas Gerais e a coordenação da rede local, utilizaram-se os resultados da pesquisa para melhorar o trabalho e as articulações da DM e os outros atores em Belo Horizonte. Os relatórios nacionais foram entregues a vários atores chave nacionais e estão disponíveis no *website* de PAGU e do projeto.

No Equador, ao longo do projeto, o *Centro de Planificación y Estudios Sociales* (CEPLAES) realizou atividades de discussão em Cuenca com representantes da DM local e outras instâncias especializadas que integram a rede local. Em inícios de 2009, quando no marco das reformas do Sistema Judicial equatoriano se soube que se eliminariam as delegacias no país, entre elas as DMs, o CEPLAES, em conjunto com o Observatório do Direito das

Mulheres por uma Vida sem Violência [*Observatorio del Derecho de las Mujeres a una Vida sin Violencia*], realizou uma campanha de *advocacy* e fez lobby em nível nacional, que conseguiu múltiplas adesões, permitindo que o novo Código Orgânico da Função Judicial (2009) incluísse uma instância especializada para atender a violência doméstica. Para alcançá-lo, desenvolveram-se várias estratégias, como mobilizações, a construção e fortalecimento de alianças com atores chave da sociedade civil e o Estado, comunicações e difusão massiva, e lobby com membros da Assembléia. Neste processo, utilizaram-se os resultados da pesquisa como fundamento para as propostas. Uma das ações foi a realização de um fórum em Cuenca, em março 2009, com 25 atores da DM e a rede local. Atualmente, ambas as organizações estão trabalhando e apresentaram propostas, tanto no poder executivo como no legislativo, a fim de que o novo Código de Garantias Penais ou as reformas ao código vigente assegurem os direitos e garantam o acesso à justiça às mulheres que sofrem violência baseada no gênero.

Na Nicarágua, *PATH/Intercambios* contribuiu para a rearticulação da rede interinstitucional em Ciudad Sandino, através das consultas com a DM e outros atores chave que atuam na localidade. Em nível nacional, tem colaborado com o Comitê Interagencial de Gênero [*Comité Interagencial de Género*] para coordenar seus programas de cooperação orientados para melhorar o acesso à justiça, com um interesse particular em apoiar a reativação da Comissão Nacional de Luta contra a Violência [*Comisión Nacional de Lucha contra la Violencia*]. O fórum nacional realizado em setembro de 2009 contou com a participação de mais de 100 representantes de atores chave das DMs, instâncias estatais nacionais e locais e representantes do movimento de mulheres. Apresentaram-se os resultados desta pesquisa juntamente com outros dois estudos relacionados. Através de mesas de trabalho temáticas e debate em plenária construiu-se uma agenda de ações futuras e o compromisso de vários atores de apoiar sua implementação. Publicou-se a memória do evento em versão impressa e digital para facilitar a difusão de suas conclusões e recomendações.

No Peru, ao longo do estudo, o *Centro de la Mujer Peruana Flora Tristán* e o *Movimiento Manuela Ramos* fortaleceram as relações interinstitucionais com diversos atores do Estado em nível nacional e local. De outro lado, no Fórum Nacional (setembro de 2009), apresentaram-se as conclusões finais da pesquisa com atores governamentais e da sociedade civil, levando em consideração suas sugestões em uma proposta integral de recomendações que abarca as seguintes linhas: formação especializada, orçamento e organização institucional, avaliação/auditoria institucional de gênero, sistema de atendimento e criação/fortalecimento de espaços especializados, transformação das DMs e trabalho articulado com outras instâncias de atendimento à violência. Como resultado parcial desta incidência, em 2010, o chefe da Divisão da Família [*División de Familia*] (DIVIFAM) da Sétima Direção Territorial de Lima assumiu a chefia da Direção de Família,

Participação e Segurança Cidadã [*Dirección de Familia, Participación y Seguridad Ciudadana*] da Polícia Nacional (DIFARPASEC), órgão especializado de caráter sistêmico, técnico, normativo e de execução em nível nacional da Polícia Nacional do Peru (PNP), que atualmente assume a coordenação da DIVIFAM, e realiza atividades orientadas à prevenção e atendimento da violência familiar, entre outras.

Em nível regional, o CEPLAES, como centro líder do projeto, organizou, em Quito, o Fórum Regional “Acesso à Justiça para Mulheres em Situação de Violência” (outubro de 2009), com os objetivos de apresentar e debater as conclusões preliminares da pesquisa e seus vínculos com os temas atuais de interesse na região, como fundamento para elaborar propostas para políticas públicas durante o fórum⁴. Participaram 80 pessoas dos quatro países do estudo –incluindo dez províncias do Equador– e de outros cinco países do hemisfério. Participaram representantes de: as Delegacias da Mulher (DMs), organizações e movimentos de mulheres e feministas, organizações de mulheres afrodescendentes e indígenas, responsáveis por casas abrigo, profissionais, representantes de governos nacionais e locais, redes intersetoriais contra a violência, organizações de direitos humanos, organizações e agências regionais e internacionais, centros de pesquisa e pesquisadoras independentes. Além de divulgar informação relevante e todos os materiais produzidos no *website* do projeto, compartilharam-se os resultados e recomendações em diversos eventos nacionais e regionais, por exemplo: sessões de planejamento para programas de segurança, justiça e gênero da UNIFEM e o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD); a Rede Internacional de Albergues; contribuições para o desenho de um sistema de indicadores de seguimento à Convenção de Belém do Pará para a América Central (iniciativa do Instituto Interamericano de Direitos Humanos, IIDH); fóruns acadêmicos e de políticas públicas em diversos níveis, incluindo o Centro Internacional de Prevenção ao Crime (ICPC), a Associação de Estudos Latino-Americanos (LASA) e duas feiras regionais de conhecimentos organizadas pelas Nações Unidas. Também respondemos a várias solicitações internacionais de informação. Os resultados do projeto também foram difundidos através de diversos meios de comunicação locais, nacionais e internacionais.

Este relatório está estruturado em duas partes. A primeira parte, impressa, contém o marco geral do estudo, a análise comparativa regional, mais as conclusões e recomendações. A segunda parte, em CD, consta de um capítulo por país, onde se resenham as descobertas e conclusões mais importantes da pesquisa em suas respectivas localidades⁵.

⁴ A memória do fórum foi publicada e pode ser acessada a partir do *website* do projeto, as propostas deste fórum mais os fóruns nacionais são registradas nas recomendações neste texto.

⁵ Os relatórios nacionais completos estão disponíveis no *website* do projeto. Estes, os mapeamentos e os relatórios sobre a pesquisa populacional nacionais e comparativo, são os insumos principais deste relatório comparativo final. Para facilitar a leitura, no texto as referências aos relatórios nacionais finais são incluídas somente quando se trata de uma citação textual. As referências dos estudos nacionais são as seguintes: Brasil (Pasinato, 2010), Equador (Camacho et al., 2009), Nicarágua (D’Angelo e Molina, 2010) e Peru (Macassi León et al., 2010).

METODOLOGIA

O estudo foi realizado por uma equipe regional constituída pelas pesquisadoras principais de cada país mais a coordenadora regional. Em cada país formou-se uma equipe nacional de pesquisa e, em alguns casos, trabalhou-se em colaboração com organizações locais para facilitar e enriquecer a pesquisa e, em outros casos, para fortalecer as entidades/políticas locais capacidades instaladas locais. O desenho do estudo, a metodologia e a análise das descobertas em nível nacional e regional foram desenvolvidos de maneira participativa entre as integrantes da equipe regional. Nas quatro localidades, seguiu-se um processo previamente estabelecido e aplicaram-se os instrumentos de acordo com os critérios definidos pela equipe regional, embora tenham sido feitas pequenas modificações, necessárias para adequá-las às realidades locais.

A primeira fase foi a realização dos mapeamentos nacionais e o regional. Em cada país, o mapeamento teve um alcance nacional e abarcou desde a criação das Delegacias da Mulher (DMs) até o período atual. Foram elaborados com base em materiais secundários (estudos existentes) e entrevistas com pessoas chave. Devido à pouca informação encontrada sobre as experiências e vivências das usuárias das DMs, seu atendimento o estudo centrou-se nas próprias DMs.

O segundo componente foi a aplicação de uma pesquisa populacional realizada com mulheres de 19 a 50 anos, entre setembro e outubro de 2008. A amostra foi selecionada de maneira aleatória preponderada. Também os lares específicos e as mulheres foram selecionados de modo aleatório. O nível de confiança foi de 95% e a margem de erro foi de +/- 5%. Contrataram-se especialistas para determinar a amostra e realizar a pesquisa. As equipes nacionais capacitaram as e os pesquisadoras/es em temas de gênero e violência e na aplicação do protocolo ético. O universo total de entrevistadas foi 1.635 mulheres: 416 em Belo Horizonte (Brasil), 432 no Distrito Cuenca (Equador), 462 em Ciudad Sandino (Nicarágua) e 325 em Villa El Salvador (Peru).

O terceiro componente foi a pesquisa primária qualitativa nas quatro localidades, para o qual se utilizaram os seguintes métodos: entrevistas em profundidade e de pós-atendimento com usuárias das DMs, observação não participativa nas DMs, entrevistas com as autoridades e o pessoal das DMs e com profissionais que prestam serviços especializados, representantes de organizações e instituições relevantes e outros/as especialistas locais. Também recopilou-se e analisou-se informação secundária pertinente para cada caso. Em cada localidade, entrevistou-se em profundidade entre 15 a 25 usuárias das DMs e a 30-35 mulheres na saída da DM (pós atendimento).

A seleção dos países e localidades da pesquisa foi realizada a partir de vários critérios. Os países foram selecionados pelo tempo de funcionamento das DMs, por terem modelos

de DM distintos e por sua representação de distintas subregiões da América Latina. O Brasil foi selecionado por ser o lugar onde funcionou a primeira Delegacia da Mulher da região, por sua longa experiência e pela grande quantidade e diversidade de DMs que abriga. Selecionaram-se dois países vizinhos e da região andina –Equador e Peru– cujas DMs tinham um tempo de vida similar, mas com modelos muito distintos. No Equador, as DM são instâncias judiciais, enquanto no Peru assim como na Nicarágua e Brasil, é uma instância policial. Estes modelos também se distinguem pelas diferentes maneiras em que as DMs colaboraram com outros atores, tanto no passado como no presente. A Nicarágua é o único país na América Central com uma longa experiência em delegacias especializadas que, no passado, tinha modelos de atendimento e de gerência interinstitucionais e intersetoriais. Outro critério de seleção dos países foi a presença de centros de pesquisa feministas com ampla experiência nos temas de gênero e violência contra as mulheres, que tinham interesse em utilizar os resultados da pesquisa para fazer propostas para melhorar as políticas públicas pertinentes, e que estavam dispostos a participar no projeto segundo o marco inicial desenhado.

Os critérios de seleção dos lugares de estudo em cada país foram definidos de maneira conjunta pela equipe regional e, posteriormente cada equipe nacional aplicou estes critérios para identificar a localidade em seu próprio país. Os requisitos foram os seguintes: que a DM estivesse funcionando pelo menos há cinco anos como delegacia especializada; que contasse com colaboração intersetorial; que estivesse situada em um centro urbano; que os centros de pesquisa responsáveis pelo estudo não tivessem trabalhos realizados em proximidade com a DM selecionada; que fosse representativa da maioria das DMs existentes no país⁶ e que houvesse disposição da DM e dos outros atores para participarem e/ou apoiarem a pesquisa.

Um protocolo ético guiou toda a pesquisa. Foi fundamentado nos padrões éticos internacionais para as pesquisas sobre violência contra as mulheres (Ellsberg e Heise, 2007; OMS, 2001) e adaptado segundo os requerimentos e necessidades dos temas específicos da pesquisa e do contexto das localidades estudadas. Refletiu também o marco analítico integral de gênero e poder que fundamentou este estudo. Baseou-se em quatro considerações fundamentais: a segurança de as/os informantes, a confidencialidade, o rigor científico e a criação de benefícios.

A criação de benefícios foi um aspecto fundamental durante a aplicação dos instrumentos e depois de processar os resultados. Durante a pesquisa, proporcionou-se informação especializada às entrevistadas (por exemplo, folders informativos com um guia de

⁶ Dado que a pesquisa é principalmente qualitativa, não se pôde aplicar um critério quantitativo de representatividade. Por isto, utilizou-se o seguinte critério: uma DM não que não se destacasse por ser a melhor ou a pior em algum aspecto.

serviços locais). Normalmente, no início e no encerramento das etapas da pesquisa, cada equipe nacional reunia-se com especialistas para apresentar-lhes o desenho ou os resultados iniciais e receber seus comentários e insumos. As atividades realizadas para apresentar, debater e difundir os resultados nacionais e comparativos da pesquisa, além das iniciativas de discussão empreendidas, em alguns casos, são explicadas na introdução. Em particular, salientam os fóruns nacionais e o fórum regional realizados para comunicar e discutir os resultados finais e as recomendações do projeto.

MARCO ANALÍTICO

Nesta parte desenvolvem-se os conceitos críticos que formam parte do marco analítico feminista de gênero, interseccionalidade e poder que aplicaremos para analisar as Delegacias da Mulher (DMs) e suas contribuições para facilitar o acesso à justiça e eliminar a violência⁷.

Uma das principais ideias subjacente ao marco analítico feminista desta pesquisa é o conceito de *gênero* como uma categoria principal através da qual se exerce, se expressa ou se articula o poder (Scott, s.d.). Entendido como uma categoria analítica, pode se utilizar o gênero para estudar como se constroem os significados específicos que lhe são atribuídos e como estes são mobilizados através do Estado ou outra instância para impor certas formas de poder. Como exemplo, pode se citar a divisão fundamental do político: a dicotomia entre o público e o privado, onde o público é valorizado e é designado aos homens como seu domínio, enquanto o privado é subvalorizado e é o espaço ao qual se relega as mulheres. Esta divisão é muito arraigada, porém não é universal ou inevitável, e tem se modificado nas últimas décadas. Vários movimentos sociais a desafiaram, especialmente os movimentos de mulheres e feministas; contudo, têm que se enfrentar a um poder estabelecido que resiste a este movimento e tenta repor um sentido conservador onde, entre outras, encontra-se a perspectiva *familista*.

O gênero é mais que uma categoria analítica e tem sua relevância não se restringe ao nível estatal. É uma categoria para articular o poder em qualquer nível ou âmbito onde se expressa “o político”. É “um elemento constitutivo das relações sociais baseadas nas diferenças que distinguem os sexos” (Scott, s.d.; 23). Os significados de gênero são constitutivos das identidades e relações interpessoais de homens e mulheres, onde os limites dos possíveis significados são moldados através de processos políticos (Slater,

⁷ Esta é uma versão adaptada do marco analítico incluído no Mapeamento Regional (Jubb et al., 2008).

998)⁸ em todos os níveis, desde o individual até o estatal. Apesar da imposição destes limites, a questão chave não está relacionada com *se* as pessoas têm *agência*⁹ frente às estruturas de poder, mas *como* a exercem em um contexto específico e quais recursos (definidos em um sentido amplo) têm à sua disposição para fazê-lo.

Embora os princípios dados por Scott sejam fundamentais, não compreendem outras formas de significar o poder, relevantes para a América Latina e ao tema desta pesquisa. Collins (2000) propõe a interseccionalidade do gênero com outros sistemas de opressão, por exemplo a etnia, a classe social e a sexualidade, para entender como as mulheres experimentam a discriminação e a opressão em diferentes modalidades e intensidades. Seu conceito de “matrizes de dominação” pode ser aplicado às diversas relações entrelaçadas de poder e iniquidade que estão subjacentes às relações sociais e ao político.

O conceito de *violência contra as mulheres* que se utiliza nesta pesquisa está radicado neste marco, pelo que é de vital importância reconhecer que a violência contra as mulheres é uma expressão do poder desigual. É uma “expressão dramática da desigualdade e da assimetria de gênero” (Rico, 1996: 9). Uma das bandeiras de luta mais reconhecidas e inclusivas utilizadas pelos movimentos de mulheres e feministas é a abordagem de direitos humanos. A partir deste enfoque se reconhecem vários direitos específicos, por exemplo, o direito de viver sem violência e o acesso à justiça. Neste marco se vê o Estado como um possível perpetrador de violações dos direitos humanos das mulheres e, também, como responsável pelos atos de terceiros. Portanto, o Estado tem a responsabilidade de prevenir, investigar e punir a violência (Nações Unidas, 1993c, citado em Rico, 1996). A abordagem de Rico também coincide com a base elaborada desta perspectiva feminista, no sentido de que propõe a necessidade de reconhecer as mulheres como autoras de processos de mudança. “A mudança social que exige o respeito aos direitos das mulheres deve situá-las no centro das transformações com suas diversas formas de pensar, sentir e atuar” (Rico, 1996: 7).

Observa-se a utilização da expressão ‘violência contra as mulheres’ em vez de ‘violência de gênero’ para refletir que a interseccionalidade de gênero com outras formas de opressão torna possível o resultado de diversas formas de violência que não afetam todas as mulheres de modo igual. Por exemplo, segundo Bograd, “as interseccionalidades influem no significado e na natureza da violência doméstica” (Bograd, 1999: 276).

⁸ Slater (1998) distingue “o político” (“*the political*”) de “a política” (“*politics*”), mas propõe que os dois conceitos estão intimamente inter-relacionados. A política trata-se de partidos políticos, eleições, parlamentos, representação, etc., enquanto que o político não necessariamente se limita à esfera da política. “O político, portanto, é um movimento vivo, uma espécie de ‘magma de vontades em conflito’ ou antagonismos; é móvel, ubíquo e transcende, mas ao mesmo tempo subverte os entornos e as âncoras institucionais da política” (Slater, 1998: 388).

⁹ Utiliza-se a palavra *agência* (*agency*) no sentido do debate teórico anglo-saxão sobre a relação entre, por um lado, a determinação do social, do econômico e do político pelas estruturas sociais e, por outro lado, a autonomia de cada pessoa em escolher seus pensamentos, ações e consciência e, pode-se dizer, de sua capacidade para efetuar mudanças em seu entorno.

Também estas se refletem nas diversas formas de violência enfrentadas pelas mulheres latino-americanas e reconhece que pode ter distintos perpetradores, desde indivíduos até atores institucionais. Embora reconheçamos um marco amplo de formas de violência, enfoca-se, especificamente, na violência doméstica por ser o âmbito comum às DMs nos quatro países. É importante esclarecer que se utiliza a expressão *violência doméstica* para se referir especificamente à violência perpetrada contra as mulheres nas relações conjugais. Considera-se que não é uma expressão equivalente à ‘violência (intra)familiar’ – expressão utilizada muitas vezes na normativa nacional e em outros contextos–, visto que esta inclui outros integrantes da família e não necessariamente reflete uma análise de gênero. O risco em se utilizar esta outra expressão é que se presta a uma concepção *familista*.

Finalmente, articula-se a expressão *mulheres em situação de violência* de acordo com um novo enfoque que surgiu dos movimentos feministas da região, que propõe a necessidade de não reger a posição ou a ontologia de mulheres expostas à violência nem como ‘vítimas’ nem como ‘sobreviventes’. É uma forma de expressar tanto as relações estruturais de poder que constroem tal ‘situação’ como a *agência* que têm as mulheres para poder sair dela. Embora seja certo que por estarem em situação de violência as mulheres não perdem sua *agência*, esta abordagem também reconhece que a violência impede que as mulheres exerçam plenamente sua cidadania.

Neste estudo, utiliza-se como referência a definição da violência contra a mulher estipulada na Convenção de Belém do Pará: “qualquer ação ou conduta, baseada em seu gênero, que cause morte, dano ou sofrimento físico, sexual ou psicológico à mulher, tanto no âmbito público como no privado” (OEA, 1994).

Reconhece-se esta Convenção e sua definição da violência como ‘a normativa’ e o padrão para avaliar a legislação e outros instrumentos que constituem a normativa em nível nacional. Tomou-se esta decisão por dois motivos: por um lado, porque a Convenção de Belém do Pará foi ratificada por todos os países latino-americanos que são membros da OEA e, portanto, tem qualidade vinculante nos quatro países estudados. Isto é, pode ser empregada para investigar se o Estado está cumprindo com suas obrigações a respeito. Por outro lado, esta Convenção, aprovada no contexto dos processos preparatórios regionais e mundiais para a Quarta Conferência Mundial das Mulheres em Beijing (1995), senta as bases da normativa da região de um modo que reflete muitos elementos de uma perspectiva feminista. Por exemplo, refere-se à violência contra as mulheres explicitamente, enquanto se visibiliza e dá igual importância aos âmbitos público e privado.

O conceito de *acesso à justiça* utilizado nesta pesquisa está fundamentado na mesma análise de gênero e poder, além de uma análise do Estado e da cidadania. De acordo com a análise integral de gênero, interseccionalidade e poder, um conceito de acesso à justiça

que se baseia unicamente na responsabilidade individual não pode garantir acesso à justiça às mulheres em situação de violência. Deve-se reconhecer tanto as responsabilidades do Estado como os direitos das mulheres, tal como propõe Rico (1996) em seu conceito de violência. Uma conceitualização que seja uma “mera declaração da possibilidade de toda pessoa de recorrer ao sistema previsto para a resolução de conflitos de acordo com o ordenamento jurídico de cada país” (Facio, 2004: 6) não capta a situação que as mulheres enfrentam em suas casas, na sociedade e com relação ao Estado. O problema é que esta “possibilidade” designa, implicitamente, ao indivíduo a responsabilidade de ter acesso ao sistema de justiça e, por conseguinte, não reconhece a obrigação do Estado de prover este acesso através da aprovação de leis e a implementação de políticas, instâncias e mecanismos adequados para as mulheres. Segundo Facio, o acesso à justiça tem que ser entendido de uma forma dual e complementar, onde por um lado se reconheçam os direitos e por outro lado, os deveres. “É um direito humano que envolve tanto o dever estatal de prestar um serviço público, como o exercício pelos habitantes desse Estado de um direito” (Facio, 2004: 6)¹⁰.

A este enfoque dual de Facio deve se integrar um segundo enfoque que contempla os múltiplos lugares onde se exerce o poder de gênero interseccional e os processos políticos fluidos. Uma proposta de grande relevância é o conceito de *justiça de gênero* de Goetz (2007), que “pode se definir como o fim das desigualdades entre mulheres e homens, bem como a adoção de medidas para reparar as desvantagens que levam à subordinação das mulheres perante os homens”. Pode se dizer que seu conceito preocupa-se, particularmente, por três aspectos da injustiça de gênero que devem ser retificados, os quais correspondem à problemática argumentada aqui. Estes são: a prestação de contas (*accountability*), o reconhecimento da necessidade de garantir a justiça de gênero para injustiças cometidas em diversos cenários por uma variedade de atores, e a *agência* das mulheres.

Estes diversos conceitos feministas implicam um conceito complexo do Estado em distintos aspectos. Em primeiro lugar, especialmente a respeito do acesso à justiça, o Estado é reconhecido simultaneamente como um ator que pode violar os direitos humanos, que tem a obrigação de retificar as injustiças de gênero cometidas por seus próprios agentes e que deve zelar e promover a *agência* das mulheres. Segundo, ‘o Estado’ é um complexo de instâncias (em vez de um único bloco) que impõe o poder de diferentes maneiras e que pode representar diversos interesses (Brodie, 1995; Corrigan e Sayer, 1985). Um terceiro aspecto da complexidade do Estado é que estas múltiplas entidades, de maneira individual ou agregada, podem representar interesses múltiplos e até contraditórios, os quais são efeitos de processos políticos (Pringle e Watson, 1992).

¹⁰ Estes enfoques também estão registrados na normativa regional.

Um exemplo de como o Estado impõe certos interesses de maneira sutil – mas com consequências significativas – é apresentado por Fraser (1998), que demonstra como alguns programas no âmbito judicial têm como fim converter as mulheres em “clientes passivas de necessidades administráveis”, onde são os e as “expertos/as” que definem suas necessidades. Morgan (1981) também ilustra como o Estado, através de seus programas e políticas, converte as “mulheres maltratadas” em “clientes de programa” passivas. Estas críticas não se referem necessariamente a programas com uma perspectiva familista, mas ilustram como políticas elaboradas ‘para as mulheres’ não necessariamente garantem a justiça de gênero nem promovem sua *agência* ou o exercício da cidadania das mulheres. De fato, podem ser entendidos como exemplos do que Corrigan e Sayer (1985) denominam de “regulação moral”. Os Estados governam de diferentes maneiras; não somente impõem ordem através do deslocamento das forças armadas, mas podem impô-la através de intervenções que façam que uma determinada ordem – por exemplo, a divisão entre o público e o privado – seja percebida como normal, natural ou óbvia. Portanto, qualquer exame de uma normativa legal ou institucional sempre deve considerar, em primeiro lugar, que não se trata de uma proposta neutra porque representa certos interesses ou perspectiva(s) definidos através de processos políticos; e, em segundo lugar, que é possível resistir a estas imposições através da apresentação e execução de propostas alternativas, embora devam enfrentar as barreiras impostas por estes mesmos processos políticos.

A recente insistência sobre a *devida diligência* dos Estados é justamente uma amostra do conflito contínuo entre interesses diferentes e contraditórios. Ao longo das últimas três décadas, por um lado, viram-se mais iniciativas e maior quantidade de atores envolvidos na luta para erradicar a violência contra as mulheres; enquanto que, por outro lado, se realizam importantes esforços para encobrir atores diversos responsáveis por violações dos direitos humanos das mulheres. Por exemplo, este tema encontra-se explicitado na Convenção de Belém do Pará e, recentemente, a Relatora Especial para a Violência contra as Mulheres da ONU publicou um relatório articulando a normativa internacional da *devida diligência*. Este enfatiza que a *devida diligência* não se restringe à obrigação do Estado em garantir os devidos processos nos distintos casos que chegam à justiça, mas que inclui sua responsabilidade de trabalhar para prevenir a violência e “transformar os valores e instituições sociais que mantêm a desigualdade de gênero”. Também indica a responsabilidade de outros atores sociais (Comissão de Direitos Humanos, 2006). Em síntese, define um amplo marco de obrigações estatais com uma visão estratégica que reflete a necessidade de realizar mudanças culturais profundas para poder erradicar a violência.

As redes ou *comissões intersetoriais locais e nacionais* constituem uma das maneiras propostas para concretizar um enfoque integral que tem o potencial de abarcar vários dos elementos expostos, incluindo a participação de atores sociais na prevenção e outros

aspectos para erradicar a violência. A colaboração comunitária pode e deve envolver diversos atores, tanto do Estado como dos movimentos de mulheres e feministas e outros segmentos da sociedade civil que têm uma obrigação normatizada ou uma missão específica na matéria. Burt et al. (1997) propõem que o compromisso compartilhado é um dos aspectos fundamentais da colaboração. O objetivo de um enfoque comunitário, segundo eles, pode se resumir como prestar serviços de melhor qualidade às vítimas, garantir a responsabilização dos perpetradores e criar a confiança pública. Afirmam que através da colaboração comunitária podem se alcançar mudanças permanentes nas políticas e na prática; dar um tratamento adequado a vítimas e perpetradores; criar mais opções e recursos para as vítimas nos sistemas de justiça e serviços humanos; ampliar o conhecimento a respeito da violência contra as mulheres pela população; e, reduzir as necessidades não atendidas. Segundo esta mesma proposta, um princípio fundamental para estabelecer uma comissão deste tipo é a criação de uma visão comum sobre a violência contra as mulheres, que a reconheça como um problema social que deve ser abordado por toda a comunidade (Burt et al., 1997: 165-6). Além deste fator básico que se requer para dar respostas integrais, é necessária a presença e a colaboração de todos os serviços especializados, como também é indispensável dar respostas amplas que incluam a prevenção, o acompanhamento compartilhado de casos específicos, a capacitação de operadores/as e profissionais, a definição de protocolos de atendimento, a promoção comunitária, a advocacia e a vedoria.

A meta subjacente na luta feminista contra a violência e pela justiça de gênero é, em última instância, que as mulheres possam exercer sua *cidadania*, um dos conceitos básicos da afiliação política. Segundo Arendt (1951), trata-se do direito fundamental: “o direito a ter direitos”. O conceito está relacionado com o reconhecimento das pessoas em uma unidade política [*polity*], e a declaração do âmbito de seus direitos e responsabilidades (Meer e Sever, 2003). Contudo, o desafio deste conceito é de conseguir incluir todos/as, sem que a inclusão de umas pessoas (ou grupos) seja predicada na exclusão de outras. Uma maneira em que se pratica a exclusão na atualidade é captada no reconhecimento da grande brecha entre a cidadania de fato e a cidadania de direito.

Uma maneira de evitar as exclusões é dimensionar a cidadania além do *ser*, para constituí-la em um *fazer*. Enfatizar a prática mais que a ontologia é uma maneira de reconhecer a *agência* coletiva das mulheres, pelo que na América Latina, como em outras regiões, a cidadania é mais que uma identidade, é um reconhecimento alcançado através de longas lutas (Lister, 1998). Em outras palavras, os movimentos de mulheres e feministas da região construíram uma “cidadania ativa de gênero” (Meer e Sever, 2003; Molyneux, 2007) tanto através de sua própria prática como pelos direitos ganhos. Incidiram para transformar o significado da cidadania e, portanto, as relações entre cidadãos/as, as instâncias do Estado e outros atores, do mesmo modo que a razão de ser do próprio Estado (Fraser, 1989), o

qual se evidencia na nova ênfase na devida diligência, a vedoria social e outras maneiras de garantir a responsabilidade do Estado perante as mulheres e outros atores sociais.

Estas batalhas coletivas permitem que as mulheres individualmente assumam esta luta em suas vidas diárias, de forma particular —mas não exclusivamente— para poder viver sem violência, a qual se concretiza em processos específicos a nível individual com alguns elementos chave. Primeiro, para que mulheres em situação de violência, individualmente, possam exercer uma cidadania ativa, elas precisam conhecer seus direitos, apropriarem-se deles e procurarem como exercê-los (Camacho, 2003). Este processo individual, assim como o processo coletivo, é político no sentido proposto por Slater (1998): realiza-se entre diversos interesses e perspectivas entrelaçadas de diferentes maneiras, segundo a conjuntura específica. Por exemplo, podem se conceituar os direitos e a justiça de diversas maneiras que não necessariamente refletem a normativa; portanto, se as mulheres não recebem informação adequada sobre os direitos contemplados pelas leis, é compreensível que não os assumam nem adotem este enfoque. Segundo, outro requisito é que qualquer enfoque sobre os direitos precisa de um marco histórico e socioeconômico para que seja relevante às complexas e diversas realidades das mulheres. Como enfatizam Friederic (2009) e Goetz (2007), deve se lutar pela justiça de gênero em meio de diversas expressões de relações desiguais de poder, desde um marco que reconheça as conexões íntimas entre distintos âmbitos por exemplo, entre o jurídico e o socioeconômico. Desde esta ótica se aproxima mais aos diversos e inter-relacionados obstáculos que as mulheres de diferentes setores devem superar, como parte da construção paulatina de um novo marco para desenvolver sua própria autoconcepção como cidadãs e para exercê-la.

É com base nestas concepções e as relações e processos que as dinamizam que enquadrámos esta análise das Delegacias da Mulher (DMs) e suas contribuições ao acesso à justiça e à erradicação da violência contra as mulheres. O primeiro passo ao aplicar este marco é reconhecer que a criação de uma nova instância em uma instituição policial ou jurídica não significa a abordagem de um tema novo. Deve-se, no entanto, reconhecer como as instituições estão imersas nos valores culturais dominantes e relações de poder vigentes na sociedade, particularmente aqueles que mantêm a discriminação e a violência contra as mulheres. De maneira específica, as análises feministas e de gênero sobre a polícia e outras instituições estatais de segurança insistem em como estas instituições, sua forma de exercer sua autoridade e impor a ordem, são fundamentadas em certos mitos de gênero¹¹. Por conseguinte, as sugestões acerca de reformas das instituições policiais (Denham, 2008; UNDP e UNIFEM, 2007) e outras instituições judiciais e do setor de segurança (Valasek, 2008) enfatizam a necessidade de modificar a cultura e os valores institucionais, através de mudanças nos serviços oferecidos ao público e também em suas

¹¹Ver por exemplo, McCoy (1995).

políticas internas¹². Incorporar a interseccionalidade de gênero nas DMs compreende vários elementos: ações afirmativas para que todas as mulheres possam se informar sobre os serviços, que os serviços sejam acessíveis (idioma, cultura, localização) e diferenciados segundo as expressões específicas da violência doméstica (Bograd, 1999) e estabelecer maneiras apropriadas de reconhecer o pluralismo jurídico (Goetz, 2007). Este processo é ainda mais complicado, devido a que estas mudanças devem se realizar tanto na normativa como na prática. Isto implica que cada operador/a deve transformar tanto os conceitos com os quais opera quanto a sua aplicação.

Lembrando que as instâncias estatais têm diversas posições a respeito da justiça de gênero – são instrumentos para defender os direitos das mulheres, ao mesmo tempo que podem ser perpetradores de violações de direitos e responsáveis pelas violações exercidas por terceiros – as Delegacias da Mulher participam nos esforços estatais para fazer valer os direitos das mulheres e, portanto, são um espaço onde se enfrentam diversas perspectivas e interesses de gênero. Por um lado, existem enfoques como os de Nelson (1996) que argumenta que cumprir com o propósito da DM é quase uma impossibilidade devido ao fato de que representa interesses contraditórios. Santos (2008) argumenta que a maneira limitada pela qual as DM respondem às reivindicações feministas acerca da violência somente permite uma “cidadania contraditória”. Outras análises interpretam que a coexistência de diferentes perspectivas implica em entrelaçamentos emergentes e mutáveis que não necessariamente são conflituosos, mas se deve assegurar para que as DMs cumpram com suas obrigações (Jubb et al., 2008). Contribuindo para este fim, Batres (1997) propõe que uma instância estatal, neste caso a DM, não pode servir de instrumento para eliminar a violência se não vence os mitos nos quais seus agentes acreditam e que se reproduzem através de políticas institucionais, leis e na forma como os e as operadores/as das DMs tratam as mulheres em situação de violência.

Pelo exposto e de acordo com este marco feminista, e também pelo estabelecido na Convenção de Belém do Pará, as DMs têm a obrigação de garantir o acesso à justiça, o qual inclui a proteção, penalização (incluindo a investigação) e a reparação das violações dos direitos das mulheres – segundo suas competências específicas –. Também devem contribuir para a prevenção e a erradicação da violência e, para o cumprimento deste dever, é primordial garantir a aplicação adequada desta normativa. A respeito das usuárias das DMs, estas dependências devem contribuir para a cidadania das mulheres para que se reconheçam como sujeitos com o direito a ter direitos. Isto significa que as/os operadoras/es das DMs (e de todas as instâncias) devem prestar seus serviços desde um ponto de partida que contribua para a *agência* das mulheres e a aprendizagem de

¹² Uma das abordagens mais abrangentes da temática de gênero e mudança organizacional (Levy, 1996) reconhece que as instituições precisam lutar pelos direitos das mulheres tanto interna como externamente, por exemplo, nos serviços que prestam ao público, como nas normas institucionais e as políticas para seu próprio pessoal.

seus direitos. É indispensável, também, o reconhecimento de que (1) as mulheres sabem o que precisam (Sullivan e Keefe, 1999) e (2) que o papel da DM é ajudar as mulheres a estabelecer o controle sobre a situação (Batres, 1997). Também devem contribuir para a aplicação da normativa para todos os agressores, sem filtrar esta aplicação por opiniões tendenciosas de proteção à família ou outras que contribuam para a impunidade. Outro requisito é a reforma de regulamentos internos que concretizam a normativa regional em todos os seus aspectos. Um último elemento é a participação ativa e contínua em redes ou comissões intersetoriais onde se construa e implemente uma visão comum sobre o acesso à justiça e à eliminação da violência, que inclua estratégias para a prevenção a partir de um enfoque que contribua para a transformação dos valores discriminatórios subjacentes à violência.

Através destas pautas, as DMs podem contribuir de maneira mais integral, efetiva e adequada tanto para o cumprimento de suas próprias obrigações, como para o exercício da cidadania das mulheres em situação de violência.

CONTEXTO HISTÓRICO¹³

A criação das Delegacias da Mulher (DMs) nos quatro países incluídos neste estudo, Brasil, Equador, Nicarágua e Peru, além de outros países da região, originou-se em dois processos sociais e políticos¹⁴: primeiro, a luta dos movimentos de mulheres e feministas para quebrar o silêncio sobre a violência doméstica, demandar serviços integrais e defender os direitos das mulheres; o outro, o reconhecimento do dever do Estado de prover o acesso à justiça e de punir, prevenir e eliminar a violência contra as mulheres. Ambas as dinâmicas são inter-relacionadas e desenvolveram-se em nível local, nacional, regional e internacional. Como se expõe a seguir, em um período relativamente breve, conseguiu-se reconhecer formalmente o direito das mulheres a viverem livres de violência e criaram-se diversos mecanismos para torná-lo efetivo, entre os quais as DMs ocupam um lugar importante.

O contexto regional e internacional

Pode se situar a criação das Delegacias da Mulher no contexto de uma grande transformação social que começou no final dos anos 1970: mudanças nas relações de

¹³ Esta seção é adaptada de Jubb et al. (2008).

¹⁴ O presente parágrafo situa a análise regional comparativa das DMs nestes dois processos. Nos capítulos nacionais se encontra uma resenha da situação específica de cada localidade, enquanto que outros dados relevantes aos modelos das DMs estão no capítulo 3.

gênero e o reconhecimento dos direitos das mulheres. Em uma época marcada por grandes mudanças e revoluções nas esferas social, econômica e política que também afetaram os papéis existentes de gênero, os movimentos feministas e de mulheres empreenderam uma luta contínua por transformar a agenda pública e alcançar o reconhecimento dos direitos das mulheres por parte do Estado e da sociedade em geral.

Os movimentos feministas e de mulheres latino-americanos começaram enfatizar a violência contra as mulheres nos anos 1970, como parte de uma proposta mais ampla da necessidade de transformar a organização do gênero na sociedade para eliminar as desigualdades. As demandas relacionadas com a eliminação da violência eram diversas e inter-relacionadas. Desde o início, um aspecto em comum era a luta por quebrar o silêncio, em particular aquele que existia em torno da violência doméstica, e convertê-la em um assunto de interesse público. Outra bandeira de luta foi a provisão de serviços diretos pelo Estado e/ou por ONGs, tais como casas abrigo e serviços integrais com abordagem jurídica, , psicossocial, médica, socioeconômica, etc. Também lutaram-se por mudanças nas políticas públicas, nas leis e na Constituição política para o reconhecimento destes direitos e para que o Estado assumisse seu papel como fornecedor de mecanismos e serviços.

As mulheres mobilizaram-se não somente em nível local e nacional, mas também em nível regional e internacional. No primeiro encontro feminista da América Latina e o Caribe, em Bogotá, Colômbia, em 1981, decretou-se 25 de novembro como o Dia Internacional da Não Violência contra as Mulheres. Atualmente, comemora-se esta data na maioria dos países do mundo, sinal da extensão da relevância do tema e da atuação dos movimentos de mulheres e feministas. A organização e atuação de mulheres na América Latina e em muitos outros países do mundo causaram impacto nos Estados e nas organizações governamentais internacionais. Em 1975, começou a Década da Mulher, promovida pela Organização das Nações Unidas (ONU), a qual foi inaugurada com uma conferência internacional no México e teve seus efeitos até a Conferência de Beijing (1995) e nos anos posteriores. Ao mesmo tempo, outras conferências, convenções e resoluções da ONU também reconheceram os direitos das mulheres. A primeira foi a Convenção pela Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra as Mulheres (CEDAW) de 1979. Embora a CEDAW não propusesse explicitamente a violência doméstica, reconheceu que as mulheres têm direitos cidadãos iguais e comprometeu os Estados signatários a eliminarem a discriminação contra elas no casamento e nas relações familiares, do mesmo modo que no âmbito público. Posteriormente, o direito de viver sem violência foi incorporado no trabalho do Comitê da CEDAW, como um reconhecimento de que a violência contra as mulheres estava diretamente vinculada à discriminação. Outro marco importante foi a Declaração e Programa de Ação de Viena de 1993, instrumento que reconheceu os direitos das mulheres como parte integral dos direitos humanos, em particular o direito de serem protegidas contra a violência doméstica.

Em 1994 os Estados membros da Organização dos Estados Americanos (OEA) assinaram a Convenção de Belém do Pará para a prevenção, punição e erradicação da violência contra a mulher. A convenção estabelece os direitos das mulheres, os deveres dos Estados sobre este tema e os mecanismos interamericanos de proteção. Esta convenção foi ratificada por todos os países membros da região e, portanto, é vinculante. Em relação aos direitos reconhecidos pela Convenção de Belém do Pará, em seu preâmbulo observa que “a violência contra a mulher é uma ofensa à dignidade humana e uma manifestação das relações de poder historicamente desiguais entre mulheres e homens.” Reconhece as mulheres como sujeitos de direitos e declara que estar em situação de violência lhes impede o exercício pleno de seus outros direitos.

Estes instrumentos foram apoiados por resoluções e mecanismos para implementá-los. Pode se observar, em particular, comitês e mecanismos de monitoramento (CEDAW e Convenção de Belém do Pará). Também assinaram-se resoluções da Assembleia Geral da ONU sobre a eliminação da violência contra a mulher e medidas de prevenção do delito e de justiça penal e as resoluções do Conselho de Segurança da ONU sobre mulheres, paz e segurança e a violação e violência sexual em conflitos armados. A ONU tem uma Relatora Especial sobre a violência contra a mulher, suas causas e consequências que, recentemente, enfatizou as distintas formas de pôr em prática estas obrigações, como por exemplo, através de um trabalho sobre a devida diligência e construção de indicadores. Este corpo de convenções e compromissos internacionais criou um “regime global dos direitos das mulheres” (Kardam, 2004), o qual estabelece as obrigações estatais para defender estes direitos¹⁵.

A construção deste marco internacional e regional de direitos das mulheres também incidiu de forma positiva no fortalecimento dos movimentos de mulheres e feministas, pois constituem um reconhecimento importante de suas reivindicações. As agências não governamentais, bilaterais e multilaterais de cooperação internacional apoiaram a implementação dos direitos das mulheres através de apoio técnico e financeiro para as organizações feministas e de mulheres, e também colaboraram com os governos. Uma tarefa fundamental dos movimentos foi promover a assinatura e a ratificação dos instrumentos regionais e internacionais por parte dos distintos países. Outra tarefa que continua demandando seus esforços é a reforma do regime nacional de direitos, através da formulação e implementação de leis, políticas públicas e programas, do mesmo modo que a criação de novas instituições. As iniciativas dos movimentos de mulheres e feministas foram diversas, incluindo: atuação política em favor da criação de programas por instituições governamentais e reformas legais, a implementação de programas por

¹⁵ Atualmente também existem vários documentos de ‘boas práticas’ sobre gênero, segurança e justiça, como por exemplo: Comissão Interamericana de Direitos Humanos, 2007; Denham, 2008; *Division for the Advancement of Women*, 2005; ICCLR, 1999; UNDP e UNIFEM, 2007; Valasek, 2008. Contudo, há poucas referências às DMs.

ONGs de mulheres, a redação e difusão de relatórios paralelos para instâncias regionais e internacionais, além de análises críticas¹⁶ das políticas públicas que impedem o exercício dos direitos.

Pode se dizer que a luta dos movimentos de mulheres e feministas contra a violência voltada à mulher foi a mais bem-sucedida (Molyneux, 2007) pelas mudanças formais alcançadas no reconhecimento das obrigações estatais de proteger os direitos das mulheres. Antes de analisar o cumprimento destes deveres, cabe indagar sobre as obrigações estatais em nível regional.

A resposta estatal

Nos quatro países, as reivindicações dos movimentos feministas e de mulheres para que o Estado fizesse reformas legais e de outra índole para eliminar a violência, funcionaram como catalisadores para a criação das DMs. A instauração de um regime global e regional de direitos humanos das mulheres também formou parte fundamental do contexto.

Em alguns países existiam instâncias governamentais de políticas públicas para mulheres que já estavam realizando programas e trabalhando para mudar as políticas públicas e leis com respeito à violência contra as mulheres. No Equador, a *Dirección Nacional de la Mujer* (DINAMU) já tinha programas, por exemplo, uma linha telefônica de emergência; prestava serviços; realizava estudos e ministrava capacitações. No Brasil, o Conselho Estadual da Condição Feminina (CECF), uma instância intersetorial formada no estado de São Paulo logo após da volta à democracia, tinha iniciado transformações nas políticas públicas. Depois participou nas negociações com a Polícia Civil para definir o mandato e as atribuições da primeira DM, além de participar diretamente na provisão de capacitação especializada para as polícias e outras atividades.

A (re)democratização foi um fato significativo do contexto no qual surgiram as DMs em três dos quatro países. No Brasil, Nicarágua e Peru, as mudanças para o restabelecimento da democracia incluíram modificações nas instituições policiais, onde a inauguração da DM foi vista como uma medida para melhorar a imagem da polícia (Peru) ou como parte da modernização da instituição e sua autonomia do governo (Nicarágua). A criação das DMs ocorreu pouco antes destas mudanças institucionais (Peru) ou pouco tempo depois (Brasil e Nicarágua) com a intenção não somente de expressar seu compromisso com os

¹⁶ Também existem críticas feministas das possibilidades de implementar os direitos das mulheres através da estratégia da transversalização de gênero. No caso do desenvolvimento em geral, ver por exemplo, Comwall et al. (2007); no caso do setor de segurança, ver como exemplo, Whitworth (2004).

direitos das mulheres, mas também buscando a forma de difundir um novo mandato da polícia como uma instituição a serviço do público. No Equador, o contexto de criação das DMs foi diferente. Por um lado, a democratização ocorreu previamente (1978). Por outro lado, neste país, as Delegacias da Mulher não foram criadas como instâncias policiais, mas como instâncias de administração de justiça vinculadas ao Poder Executivo. .

De fato, a iniciativa para a criação da primeira DM da região veio do próprio Estado. Enquanto os movimentos de mulheres e feministas brasileiros estavam pressionando o governo do estado de São Paulo para que respondesse a suas reivindicações sobre a violência, não haviam articulado especificamente a criação de uma DM, que foi idéia do Secretário de Segurança Pública deste governo deste estado. Parte das feministas e os movimentos de mulheres apoiaram a ideia; porém, suas demandas eram mais amplas: além de penalizar a violência, exigiam do Estado a criação de serviços integrais —ou seja, que contemplasse a assistência social, jurídica e psicológica— para as mulheres em situação de violência. Neste sentido, algumas autoras argumentam que a resposta do Estado foi uma “absorção restringida” (Santos, 2008) das reivindicações feministas.

A experiência prévia de São Paulo, Brasil, influenciou de maneira positiva em outros países da região e outros estados brasileiros, pois encorajou outros movimentos de mulheres e feministas para que demandassem a criação de DMs, como também para que os governos respondessem a tal demanda. Podem se resumir as datas e lugares de fundação das DMs em cada país e localidade estudada da seguinte maneira.

- No Brasil, a primeira DM da região foi fundada em São Paulo, em agosto de 1985, e agora há 475 no país; a primeira em Belo Horizonte (chamada *Delegacia Especial de Crimes Contra a Mulher - DECCM*) foi inaugurada em novembro de 1985;
- No Peru abriu-se a primeira DM (chamada *Comisaría de Mujeres*) em Lima, em 1988, e agora são 27 no país; a DM de Villa El Salvador começou a prestar serviços em 2002;
- Na Nicarágua, a primeira DM (chamada *Comisaría de la Mujer, la Niñez y la Adolescencia*) iniciou em Manágua, em 1993 e, atualmente, existem 32 no país; a de Ciudad Sandino foi criada em 1995;
- No Equador, iniciou-se com cinco DMs (chamadas *Comisaría de la Mujer y la Familia*) em Cuenca, Esmeraldas, Guayaquil, Portoviejo e Quito em 1994, enquanto que em 2009 alcançavam um total de 34; a DM estudada foi a segunda que se criou em Cuenca, em 2004.

Os marcos legais e as políticas desenvolvidas em nível nacional

As Delegacias da Mulher foram a primeira ou uma das primeiras respostas estatais para enfrentar a violência contra as mulheres na região. Depois do desenvolvimento de várias reformas legais e da execução de diversos programas e políticas governamentais, as DMs continuam sendo a política mais relevante no setor de segurança e justiça e uma das mais importantes em geral.

Em todos os países, quando se fundou a primeira DM, ainda não existia nenhuma lei específica sobre a violência contra mulheres ou a violência familiar. Em outras palavras, as DMs se estabeleceram como instâncias do Estado para sancionar a violência, enquanto outras leis, outros poderes e/ou ministérios, e inclusive funcionários/as e operadores/as da mesma instituição policial -, não reconheciam a violência contra as mulheres como um assunto de âmbito público, menos ainda como um crime. Inclusive, existiram contradições sobre o propósito das DMs e certas disposições legais. No Equador, durante o primeiro ano de existência da DM, a mulher não podia denunciar o esposo agressor, uma vez que o código de procedimento penal vigente impedia a denúncia entre cônjuges ou entre ascendentes e descendentes. Esta situação obrigou as funcionárias a buscarem outras alternativas para atender as mulheres e concretizar suas queixas.

Desde a fundação das DMs, em todos os países ocorreram mudanças constitucionais e legais substanciais; contudo, podem refletir distintos interesses, perspectivas ou níveis de compromisso a respeito da violência, especialmente a violência doméstica. Por um lado, todos os países assinaram e ratificaram a CEDAW e a Convenção de Belém do Pará. Por outro, no Brasil e Equador, as Constituições políticas também foram reformadas e reconhecem explicitamente a violência contra as mulheres como inconstitucional; enquanto na Nicarágua e Peru, as Constituições se referem somente à integridade física, mental, etc. de todas as pessoas. A aprovação de leis específicas sobre a violência doméstica ocorreu em período que variou entre aproximadamente um ano após a abertura da DM (Equador) até quase 20 anos depois (Brasil). Apesar da primeira reforma legal, em alguns países foram necessárias reformas posteriores para que se tipificasse a violência (intra)familiar como um delito, e não somente como uma lesão comum. Outro elemento importante que reflete certa perspectiva sobre a violência familiar é o fato de que as leis do Equador, Nicarágua e Peru se aplicam para qualquer membro da família até certo grau de consanguinidade ou afinidade, de modo que a violência doméstica contra as mulheres não é reconhecida de forma diferenciada.

Não se pode afirmar que as reformas alcançadas em prol dos direitos das mulheres são o resultado de um processo evolutivo e linear. Apesar das obrigações regionais e internacionais subscritas pelos Estados, a vontade política do governo de turno – ou seja, os distintos interesses representados – influenciam muito na formulação de políticas

públicas e sua aplicação. Em um extremo, encontra-se a experiência do Brasil, onde sob o governo atual, nos últimos cinco anos, introduziu-se um mecanismo federal, uma política federal e um plano federal em relação com a violência contra as mulheres em geral e as DMs em particular, incluindo um aumento no orçamento, onde antes não existia nenhuma política. Ao contrário, na Nicarágua, o governo atual nunca convocou a *Comisión Nacional de Lucha contra la Violencia hacia la Mujer, la Niñez e y la Adolescencia*.

Entretanto, criou-se uma ampla gama de programas, políticas, leis e planos relacionados com a violência contra as mulheres nestes quatro países, com distintos níveis de impacto. Existem comissões nacionais interinstitucionais e intersetoriais que desenharam planos nacionais contra a violência, existem leis e protocolos tanto no setor de saúde como no judicial para dar atenção especializada à violência contra as mulheres, e até criaram-se juizados específicos; mas ainda são experiências parciais e pouco avaliadas quanto à sua qualidade e impacto.

O marco de leis e políticas existentes nos indica que ocorreram reformas e avanços significativos para o reconhecimento e a defesa dos direitos das mulheres para que possam ter acesso à justiça, exercer plenamente sua cidadania e viver sem violência. Contudo, a permanência das DMs como a política mais importante ou uma das mais importantes, significa que ainda falta um sistema integral que forneça todos os serviços, programas e instâncias necessários para concretizar os compromissos assumidos pelos estados para prevenir e eliminar a violência a partir de um enfoque de gênero e poder, onde a principal estratégia seja atacar esta prática em sua raiz: a discriminação de gênero que a possibilita.

Dados nacionais de prevalência da violência doméstica

As altas taxas de prevalência da violência doméstica fornecem um ingrediente crítico à justificativa desta pesquisa: a média regional de prevalência é entre 30% a 40% de mulheres (Nações Unidas, 2009). Por outro lado, os vazios na cobertura destes dados indicam que ainda existe um silêncio importante sobre o tema.

No Equador, Nicarágua e Peru existem dados de prevalência nacionais, enquanto que no Brasil espera-se contar proximamente com os primeiros dados nacionais. No Brasil somente existem dados de prevalência através do Estudo Multipaíses da OMS (García-Moreno, 2005) que não são nacionais, correspondendo a duas localidades. De acordo com o estudo, na cidade de São Paulo, 42% das mulheres que foram alguma vez casadas ou viveram em união estável experimentaram um de vários atos emocionalmente

abusivos por parte de seus esposos/companheiros, 27% experimentaram violência física e 10% viveram violência sexual em algum momento de sua vida. A enquête ENDEMAIN (CEPAR, 2004) do Equador encontrou que entre as mulheres que foram alguma vez casadas ou viveram em uniões estáveis, 41% relataram ter sofrido violência psicológica e maltrato verbal por parte de seus esposos/companheiros, 31% violência física e 12% violência sexual. Na Nicarágua, a ENDESA (INIDE-MINSA, 2007) revelou que 48% das mulheres que foram alguma vez casadas ou viveram em uniões estáveis sofreram maltrato verbal ou psicológico, 27% sofreram violência física e 13% violência sexual por parte do esposo/companheiro ou ex-esposo/companheiro durante toda a vida. No Peru, a enquête ENDES (INEI, 2010) mostrou que 68,4% das mulheres que foram alguma vez casadas ou viveram em uniões estáveis sofreram alguma forma de controle por parte de seu esposo/companheiro, enquanto que 23% foram humilhadas em público, 39% relataram violência física e 8% violência sexual.

Apesar dos avanços nos marcos legais e institucionais, estas cifras indicam que em todos os países da região as mulheres continuam vivendo em situações de violência doméstica. Grande parte destes atos não são punidos e as mulheres enfrentam uma série de obstáculos para ter acesso à justiça. Tomando-se o enfoque integral de gênero, interseccionalidade e poder, considera-se que a criação deste marco não pode ser suficiente se não estiver imerso em um processo de transformação social de valores e atitudes por parte de autoridades e operadoras/es das instâncias estatais, além dos atores sociais, que dão vida às estruturas de poder. No estudo comparativo apresentado a seguir se analisará a confiabilidade fiabilidade deste enfoque.

Capítulo I

Percepções sobre justiça e acesso à justiça

Neste capítulo, começa a se aplicar o marco analítico considerando os pontos de vista dos atores principais, tanto as mulheres da população em geral e as usuárias das Delegacias da Mulher (DMs), como as/os operadoras/es das DMs em Belo Horizonte (Brasil), Cuenca (Equador), Ciudad Sandino (Nicarágua) e Villa El Salvador (Peru). Está centrado em uma análise das principais concepções e como estas se refletem nas percepções, discursos e comportamentos dos dois sujeitos deste estudo de maneira entrelaçada, compondo-seem diferentes formas para criar significados específicos sobre aspectos chave do acesso à justiça. Considera-se, também, como estes significados são produzidos por certos processos vividos, além das possíveis implicações destas percepções para a defesa e o exercício dos direitos das mulheres em situação de violência. Argumenta-se que *existem diversas interpretações do acesso à justiça, que nem sempre coincidem com concepções formais e normativas e nem sempre se referem à aplicação de uma sanção.*

INTRODUÇÃO ÀS CONCEPÇÕES

Começaremos identificando os elementos básicos das distintas perspectivas que formarão parte da análise sobre como tais concepções se cruzam e mudam de significado. As quatro principais perspectivas encontradas são a feminista, a familista, a normativa/formal e o enfoque informal de 'o justo'.

A *concepção feminista* sustenta-se em uma análise integral de gênero, interseccionalidade e poder a respeito da violência contra as mulheres. Considera que a variável de gênero, cruzada por outras estruturas de poder, pode construir desigualdades em todos os níveis e âmbitos entre indivíduos, a sociedade e o Estado, as quais estão subjacentes nas distintas formas de violência contra as mulheres, e nos obstáculos para erradicar esta prática.

Portanto, para que as DMs possam contribuir com a garantia do acesso à justiça para as mulheres em situação de violência considerando-se suas competências específicas, é necessário adotar um enfoque que tenha como ponto de partida esta análise integral. Esta perspectiva identifica as obrigações do Estado a respeito do acesso à justiça e a prevenção e a eliminação da violência. Ao mesmo tempo, situa as mulheres em situação de violência no centro, para destacar que as soluções, baseadas na transformação de valores e estruturas de poder de gênero, devem partir de um compromisso que contribua para seu empoderamento individual e coletivo como sujeitos de direitos. Sua finalidade é que as mulheres vivam livres de violência, exercendo plenamente sua cidadania¹⁷.

A perspectiva normativa é aquela que se sustenta nos distintos corpos legais vigentes em cada país e, portanto, abarca as convenções internacionais e regionais sobre os direitos humanos, a Constituição política, as leis, normas e políticas relacionadas com a violência contra a mulher. Este marco legal rege a atuação das DMs e são os insumos básicos para protocolos e regulamentos de funcionamento destas instâncias. Em cada um dos quatro países há uma normativa que define o percurso oficial para ter acesso à justiça. Esta perspectiva não é singular nem estática na prática, de fato pode ser que a concepção normativa seja mais variável que as outras, visto que há grandes diferenças e até contradições nas concepções representadas nas distintas leis e disposições de um mesmo país, embora todas formem parte de *a* normativa. Do mesmo modo, não se pode atribuir esta concepção a apenas uma ou outra fonte teórica, porque as leis e demais instrumentos são construções sociais que refletem os interesses daqueles que as redigem e as aprovam. Geralmente, as leis e outros corpos legais não definem as causas da violência. Para o estudo regional, como já dissemos, tomamos como ponto de referência básico a Convenção de Belém do Pará, uma vez que foi ratificada pelos quatro países do estudo e tem um caráter vinculante. A recente lei brasileira sobre a violência doméstica e familiar contra as mulheres (Lei Maria da Penha) é a única lei de segunda geração, ou seja, que reflete amplamente o estabelecido em tal Convenção. Por outro lado, a normativa dos outros países não necessariamente contém todas as disposições da Convenção em sua totalidade.

A perspectiva familista é talvez a mais tradicional e antagônica à feminista. Nesta perspectiva, o sujeito principal é a família; procura-se preservar a unidade familiar acima dos direitos e interesses individuais (Sagot, 2000), neste caso, os das mulheres. No cenário familista, as mulheres são consideradas as principais responsáveis por manterem o núcleo familiar unido, além de serem as responsáveis pelo cuidado e bem-estar de seus integrantes, sem se preocuparem com seu próprio empoderamento ou autonomia (Bandeira, 2005). A partir desta perspectiva, a violência contra as mulheres pode ser

¹⁷ A concepção feminista é desenvolvida no marco analítico do estudo.

entendida como um risco que atenta contra a unidade familiar, e não tanto como um atentado aos direitos e à integridade das mulheres. Daí que o objetivo de restaurar a unidade seja uma tarefa designada a todos seus integrantes, especialmente à esposa/mãe. Em uma postura extrema, pode-se até responsabilizar a mulher por permitir esta violação contra a família, sem reconhecer sua condição de desvantagem, tentando ignorar a violência, minimizando sua gravidade ou suas implicações. Isto implica que se pode ignorar ou legitimar as causas estruturais da violência, práticas que mantêm e facilitam a impunidade dos agressores, que desrespeitaram os direitos das mulheres. Em uma versão mais clássica, a família está situada na esfera privada onde se assume que não operam relações de poder; de maneira que qualquer conflito é naturalizado, não é considerado um assunto público nem sujeito a nenhuma lei. Contudo, em outra versão desta concepção, procurou-se mostrar o envolvimento do Estado para manter a naturalização da família (Jubb, 2001), dado que lhe é designado um papel como instância que facilita (ou contribui para manter a) unidade familiar, por exemplo, através de políticas de bem-estar social. Por outro lado, desde uma ótica mais moderada, se reconhece a violência no seio familiar como um ato inaceitável e até sancionável, mas ainda quase sempre se tende a buscar alguma responsabilidade nas mulheres. Geralmente, segundo esta perspectiva, considera-se que a família é que foi maltratada e, portanto, a solução deve conduzir à sua reunificação e o problema deve ser resolvido em seu interior. Entretanto, pode se recorrer a atores externos para apoiar este processo.

O enfoque informal de 'o justo' é uma perspectiva mista que expressa elementos das concepções feminista e familista entrelaçados com outros significados. No estudo do Peru, identifica-se da seguinte maneira:

As noções de justiça das usuárias situam-se no plano moral; isto é, elas reconhecem que as constantes agressões sofridas são uma injustiça e desejam sair desta situação. Neste sentido, as mulheres que vão à Delegacia de Mulheres esperam um atendimento imediato e efetivo. Porém, esta efetividade não se centra –necessariamente– no registro de uma queixa e o consequente estabelecimento de um processo judicial, o que as mulheres desejam é que a violência cesse, ou que minimamente sejam reconhecidas como sujeitos de direitos (Macassi León et al, 2010: 80).

Embora haja um reconhecimento dos direitos das mulheres, do mesmo modo que a necessidade de uma sanção, estes não residem na normativa, mas em um sentido informal ou moral de 'o justo' ou 'o correto'. Sua visão de 'o justo' fundamenta-se em um casamento harmonioso; abarca tanto a eliminação da violência como uma relação de casal e família unida e respeitosa. Em consequência, encontramos que quando se refere às mulheres, existem elementos que refletem a concepção feminista, uma vez que se enfatiza a importância de conhecer e exercer seus direitos, elas são reconhecidas como

sujeito coletivo e se considera que a violência não é admissível. Quando se refere aos agressores, há uma preocupação por deter suas agressões e, ao mesmo tempo, fazer com que eles vejam que agiram incorretamente e que não devem seguir comportando-se deste modo. Esta preocupação passa pela compreensão de que se deve “ensinar” ou até “amedrontar” os homens na própria DM, em vez de seguir os procedimentos policiais-judiciais formais para a punição, especialmente a prisão, pelo que poria em perigo a união familiar. Enquanto esta perspectiva reconhece a importância de certos serviços e procedimentos para contribuir ao restabelecimento de uma vida de casal ‘justa’, ao mesmo tempo poderia restringir a seleção de opções pelas mulheres e, portanto, o exercício de seus direitos.

Embora se possa analisar algumas destas concepções separadamente no plano teórico, o enfoque de ‘o justo’ ilustra que nos discursos e ações das mulheres e as/os operadoras/es das DMs estas concepções são dinâmicas. Primeiro, manifestam-se, entrelaçam-se e convergem em um número incalculável de formas.

Consideramos necessário assinalar, neste momento, que os enfoques ou formas de conceber a violência contra as mulheres, até aqui revisados, não se apresentam de forma isolada nem autônoma; ao contrário, na maioria das vezes estas se entrelaçam, se superpõem, enfim, convivem no interior das instituições e na subjetividade das pessoas, em um jogo de contradições, identificações, tensões que estariam entorpecendo as práticas institucionais em detrimento dos direitos das mulheres (Camacho et al., 2009: 69).

Um dos perigos é que estas confusões podem contribuir para que as mulheres tenham menor capacidade ou oportunidade para viver sem violência e ter acesso à justiça. Segundo, entre os distintos atores podem se identificar claras tendências de mudanças de uma perspectiva a outra, embora se trate de um vaivém muito complexo.

AS PERSPECTIVAS DAS MULHERES SOBRE SEUS DIREITOS, A VIOLÊNCIA E O ACESSO À JUSTIÇA

Nesta seção, argumenta-se que as mulheres –tanto a população feminina como as usuárias das DMs em cada localidade estudada– têm conhecimentos e percepções limitados sobre seus direitos, que costumam ser parciais e estar imbuídos de uma perspectiva familista ou um enfoque de ‘o justo’. Isto influi nas respostas que buscam nas DMs e, especialmente, contribuem para moldar uma percepção sobre a sanção e outros aspectos da justiça que não são compatíveis com a normativa. Enquanto se pode detectar que os imaginários

coletivos femininos nas quatro localidades são produtos de processos de mudanças em nível macro, também se vislumbram transformações nas percepções das mulheres entrevistadas, através de processos de conhecimento e apropriação de seus direitos.

Um dado fundamental para avaliar seus conhecimentos é a proporção de população feminina que recebeu capacitação ou orientação sobre os direitos específicos das mulheres. Das quatro localidades, somente em Belo Horizonte (Brasil) a maioria das entrevistadas recebeu capacitação uma ou mais vezes (53,9%). Nos outros lugares, as porcentagens foram menores: 42,3% em Ciudad Sandino (Nicarágua), 33,5% em Villa El Salvador (Peru) e 23,3% em Cuenca (Equador)¹⁸. Destas respostas, pode se observar pelo menos três elementos relevantes. Primeiro, uma quantidade considerável de mulheres recebeu informação específica sobre seus direitos, contudo esta chegou, em média, a somente uma terça parte da população feminina das localidades estudadas. Em geral, pode se postular que todos os dados são uma indicação das ações tomadas nos últimos anos e décadas para informar às mulheres sobre seus direitos e as leis nacionais e internacionais vigentes. Em relação às cifras mais altas de Belo Horizonte e Ciudad Sandino, é possível que elas reflitam uma maior ou mais significativa presença dos movimentos de mulheres/feminista em ambas as localidades, e também dos governos, como é o caso de Belo Horizonte, para tornar pública as leis sobre este tema (Delgado, 2003; Ellsberg, 2000; Pasinato, 2010).

Terceiro, com estes dados pode se explorar se existem diferenças significativas entre as mulheres que receberam informação. Suas respostas mostram que em cada localidade existe uma ou mais brechas entre as mulheres devido à interseccionalidade entre as estruturas de poder que cruzam com o gênero. Encontram-se diferenças significativas por idade, etnia, condição socioeconômica, nível de escolaridade e área de residência, contudo, não parece existir nenhuma brecha em comum em todas as localidades. Em Belo Horizonte, Ciudad Sandino e Villa El Salvador as mulheres com maior nível de escolaridade figuram em maior número no grupo de mulheres que receberam capacitação uma ou várias vezes. Em Ciudad Sandino e Villa El Salvador existe uma brecha por faixa etária: as que têm mais de 40 anos receberam menos informação sobre seus direitos em comparação com mulheres de 19 a 39 anos. Em Belo Horizonte existe uma diferença baseada em etnia ou cor, onde as mulheres brancas (segundo a autoidentificação) têm maior informação ou capacitação sobre seus direitos que mulheres pardas ou negras. Em Villa El Salvador, as mulheres com maior nível socioeconômico tiveram mais acesso à informação ou capacitação. Em Cuenca, uma porcentagem levemente maior de mulheres que vivem em áreas urbanas recebeu uma ou várias capacitações em comparação com as

¹⁸ Em todo o relatório regional, qualquer menção das estatísticas ou outro aspecto da enquete populacional realizada por esta pesquisa se refere ao relatório regional da enquete (Jubb et al., 2010). Pode se encontrar maior análise dos resultados da pesquisa tanto neste relatório como nos relatórios nacionais (Camacho e Hernández, 2009; D'Angelo e Molina, 2009; Pasinato e Santos, 2009; Macassi León et al., 2009).

mulheres rurais, área onde estes eventos são mais escassos em geral. Entretanto, é talvez mais significativo o fato de que nesta localidade três quartos das mulheres não receberam nenhuma capacitação na temática (75,2%). Estes dados indicam que as iniquidades que muitas mulheres enfrentam na intersecção de gênero com outras relações de poder lhes afetam não somente em como sofrem a violência doméstica, mas também no acesso à informação. Pode se supor que as mulheres com menos informação tenham maior dificuldade de exercer seus direitos, o qual significaria ainda outra dimensão da iniquidade que enfrentam.

O limitado conhecimento de seus direitos e acesso à informação também se revela a respeito da lei contra a violência e as DMs. Por um lado, a maioria sabe que existe a lei e as DMs: 94,7% em Belo Horizonte, 91,5% em Ciudad Sandino, 82,5% em Villa El Salvador e 79% em Cuenca. Em cada localidade há mais mulheres que conhecem a DM do que a lei: 99,6% em Ciudad Sandino, 98,6% em Belo Horizonte, 98% em Cuenca e 84,6% em Villa El Salvador. Isto é uma indicação do alto nível de visibilidade que as DMs têm nas quatro comunidades, por exemplo, nos meios de comunicação. A resposta um pouco mais baixa de Villa El Salvador pode ser explicada pelo fato que outra instância especializada, a Defensoria Municipal da Criança e do Adolescente (DEMUNA), foi mais promovida pelo governo que a DM (Macassi León et al., 2010).

Por outro lado, ao responder de forma mais específica sobre “para que serve a lei contra a violência”, , revelam que seu conhecimento da lei é parcial , mostrando também suas percepções sobre os direitos garantidos. As três respostas mais frequentes são: “proteger as mulheres da violência”, “ajudar as que estão em situação de violência”, e “prevenir a violência”. De todas as opções, a proteção é a resposta que se destaca nas quatro localidades: 74,6% em Cuenca, 62,8% em Ciudad Sandino, 62,7% em Belo Horizonte e 56,7% em Villa El Salvador. Esta resposta contrasta com as respostas sobre a punição e o ressarcimento. Menos de 10% em todas as localidades (e menos de 5% em Ciudad Sandino), consideram que a lei serve para castigar os agressores¹⁹. As porcentagens de informantes que mencionam espontaneamente a indenização ou a reparação do dano representam 5% ou menos da população feminina. Tampouco as entrevistadas têm um conhecimento detalhado sobre a atuação das DMs. Somente em Belo Horizonte, as respostas às perguntas sobre quem pode ser atendida/o nas DMs e os serviços oferecidos nas DMs aproximam-se bastante de suas competências legais. A brecha enorme entre a proteção, por um lado, e a sanção e a indenização, por outro, sugere a presença de certas concepções, como aquelas que priorizam a manutenção do casamento.

¹⁹ As porcentagens de entrevistadas que pensam que “a lei sobre a violência contra as mulheres serve para castigar os homens que agredem/maltratam suas esposas” são 9% em Villa El Salvador, 8,1% em Cuenca, 6,8% em Belo Horizonte, e 3,5% em Ciudad Sandino.

Estes dados indicam algumas tendências gerais nas quatro localidades, como também que cada uma tem suas experiências específicas. Há uma marcada ênfase posta sobre a proteção, enquanto a sanção e a reparação são situadas em um segundo plano, o que sugere que estas últimas não constituem uma prioridade para as mulheres. A frequência mais alta, em Cuenca, a respeito da proteção responderia ao fato de que nas DMs do Equador se outorgam medidas de proteção à grande maioria das usuárias, e isto é feito de forma bastante ágil, fato que se difundiu entre a população das localidades onde funcionam estas instâncias.

Nos quatro relatórios nacionais também se destaca o fato de que as mulheres que procuram a DM têm pouca informação sobre seus direitos ou aspectos da normativa quando iniciam seu caminho. “Em geral, as mulheres manejam pouca ou nenhuma informação sobre os procedimentos e vão obtendo-a no decorrer do caminho, dependendo do que necessitam” (D’Angelo e Molina, 2010: 66). Por isto, geralmente não têm um panorama completo que poderia incidir em suas percepções de maneira mais ampla e facilitar sua tomada de decisões sobre as opções disponíveis. Isto se deve, em parte, à insuficiente difusão dos trabalhos da DM, como se menciona em todosos estudos e, com maior ênfase, no caso de Villa El Salvador.

Cabe, agora, nos dedicarmos aos significados que as mulheres designam à proteção e à sanção em particular. Ao perguntar-lhes seus motivos para recorrerem à DM, a proteção aparece em segundo lugar depois de “registrar uma queixa” em três das localidades e, em primeiro lugar, em Cuenca²⁰, confirmando a tendência anotada anteriormente. As entrevistas revelam que buscam a proteção, sobretudo no sentido informal de buscar apoio, mais que a respeito de um procedimento em particular, embora algumas mencionem as medidas de proteção estabelecidas na lei.

Que de alguma forma me apoiassem para que a outra pessoa também visse que estou sendo apoiada pela polícia, todos acreditamos que eles são autoridade, representam ou nos protegem ou podem deter alguma coisa (Pilar, 50 anos, secundário incompleto, comerciante, Villa El Salvador).

Porém, para muitas destas mulheres, ter acesso à justiça também significa que alguém com autoridade lhes “dê atenção”, as escute sem julgá-las, que acreditem no que elas dizem —e não nas palavras do agressor— e, principalmente, que lhes ajudem a ver que elas não são culpadas do que está acontecendo e que têm razão de se defenderem. [...] “Queria que pelo menos me entendessem um pouco. Eu fui [e] não sabia o que realmente ia pedir. Mas sim, queria que me ajudassem, que me protegessem” (Azucena, 29 anos, área urbana, mestiça, secundário

²⁰ À pergunta “para que iria à DM?”, as que respondem para “pedir proteção” são: 60,5% em Cuenca, 43,0% em Villa El Salvador, 41,9% em Belo Horizonte e 27,1% em Ciudad Sandino.

incompleto, lavadeira/empregada doméstica, Cuenca; citada em Camacho et al.; 2009: 85-86).

Estes depoimentos mostram dois aspectos da proteção que são primordiais para as mulheres. Na primeira, Pilar busca uma resposta imediata dirigida ao seu esposo/companheiro para frear as agressões, sem especificar que tipo de medida espera; enquanto o segundo depoimento se refere ao atendimento dirigido às próprias mulheres, à importância que sentem de serem escutadas e compreendidas. Apesar de que as medidas cautelares sejam muito mais acessíveis em Cuenca, as mulheres também dão muito peso a esta resposta informal que lhes é oferecida. Embora se pudesse argumentar que este segundo aspecto (a ação de escutar) não cabe dentro da normativa de maneira textual, é fundamental que as mulheres saibam que têm direitos e que se reconheçam como sujeitos de direitos dentro da normativa regional e da justiça de gênero a respeito da defesa e exercício dos direitos das mulheres.

Os significados sobre a punição são ainda mais complexos e também se diferenciam da normativa, tanto segundo o imaginário coletivo revelado na pesquisa de opinião como as percepções individuais das mulheres entrevistadas. Por um lado, quase por unanimidade, as entrevistadas acreditam que o maltrato deve ser castigado “segundo a lei”, quando são perguntadas de maneira estimulada²¹. Esta rejeição completa da violência doméstica é apoiada pelo fato de que mais de 90% observam que a violência contra a mulher não se justifica em nenhum caso, nem sequer quando elas se descuidaram de seus filhos ou foram infiéis ao seu esposo/companheiro²². Por outro lado, em várias perguntas espontâneas, a punição normalmente não é uma opção de resposta selecionada. Além disso, ao perguntar-lhes sobre que tipo de punição se deve aplicar, verifica-se que suas percepções não concordam com a normativa de cada país. Muitas entrevistadas expressam que a punição deve variar segundo o dano causado ou propõem sentenças que não envolvem a prisão ou que não figuram no código penal de seu país (no caso da Nicarágua), como por exemplo, o trabalho comunitário obrigatório. Estes dados reafirmam que as mulheres desconhecem os detalhes da normativa, nesta vez a respeito da punição. Também mostram que há um repúdio generalizado à violência contra a mulher, porém este se refere mais ao plano moral de que ‘não é o correto’ ou ‘não se deve justificar a violência’, do que ao plano normativo (Jubb et al., 2010).

²¹ As respostas à pergunta “se um homem bate na sua esposa, deve ser castigado segundo a lei” são: 98,5% em Ciudad Sandino, 97,8% em Belo Horizonte, 96,9% em Villa El Salvador e 96,5% em Cuenca.

²² Cabe observar que em Cuenca e Villa El Salvador a aceitação do segundo motivo se reduz por aproximadamente 10% com relação às outras justificativas, sugerindo maior presença de uma perspectiva tradicional de controle da sexualidade das mulheres. Ver Jubb et al. (2010) para maior discussão.

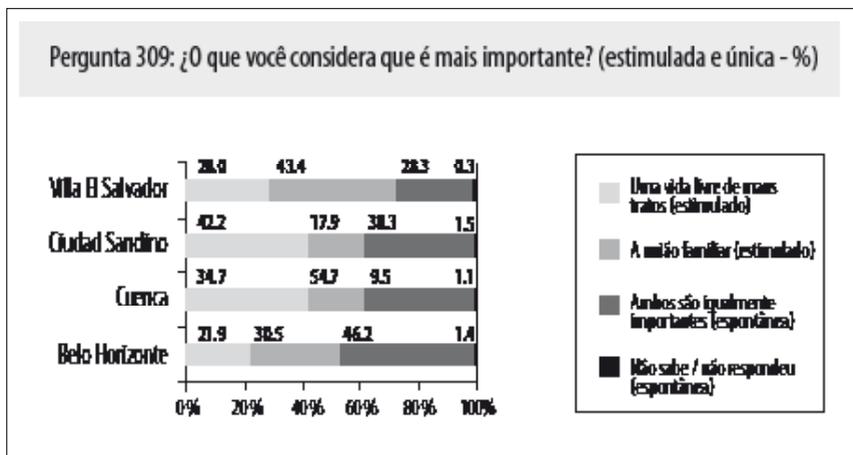
A contradição que se vislumbra sobre a punição também pode ser interpretada segundo o contexto. Em outras palavras, ao perguntar no sentido teórico se as mulheres estão a favor da punição, a resposta afirmativa é quase universal; depois, ao perguntar se elas mesmas fariam uma denúncia ou buscariam a punição de seu esposo/companheiro no caso hipotético de serem agredidas, sua resposta expressa muita incerteza. Por exemplo, para responder à pergunta “se seu esposo/companheiro a maltratasse, que tipo de apoio você buscaria?” relativamente poucas dizem que pediriam sua prisão em comparação com sua rejeição teórica: 13% em Cuenca, 19,5% em Ciudad Sandino, 24,6% em Villa El Salvador e 39,4% em Belo Horizonte²³. Esta contradição mostra a distância que existe entre o discurso e a prática, sobretudo quando se trata de uma mesma ou de uma pessoa próxima; pois na hora de agir consideram a proximidade, os afetos e outros temas. Isto revela as complexidades em sua perspectiva tanto no plano moral como no normativo. É uma ilustração do que chamamos a concepção informal de ‘o justo’: defendem seus próprios direitos, mas não querem prejudicar seus esposos, refletindo uma concepção entrelaçada com influências tanto da perspectiva feminista como da familista.

Esta interpretação entrelaçada e complexa sobre como as entrevistadas percebem seus direitos e a punição de seus esposos/companheiros, que se suporia impossível no plano teórico, é confirmada com outros dois resultados da pesquisa de opinião. Ao responder à pergunta “o que você considera que é mais importante, uma vida livre de maltrato ou a união familiar?” as mulheres destas populações locais efetivamente demonstram como as concepções se entrelaçam e se enfrentam, em uns aspectos respeitando as fronteiras entre elas e, em outros, cruzando-as (gráfico 1).

Ao considerar as respostas das quatro localidades em seu conjunto, se poderia supor que as entrevistadas rejeitam ou questionam a divisão excludente que se faz ao pedir-lhes que escolham uma das duas opções; visto que ambas são igualmente importantes para seu bem-estar pessoal. Isto também poderia ser uma crítica indireta da suposição que se tem que escolher entre uma opção ou a outra, a qual se baseia em uma perspectiva feminista em particular. Tampouco significa que elas pensam, desde uma perspectiva familista, que se deve manter a união familiar a qualquer custo, inclusive tolerando a violência. De fato, as mulheres, nas quatro localidades, estão afirmando que é possível escolher e viver ambas as opções ao mesmo tempo ou, ao menos, que essa seria a situação ideal.

²³ Aqui e em várias perguntas nota-se que as entrevistadas de Belo Horizonte selecionam muito mais a opção da prisão de seu próprio agressor se comparamos com as outras localidades. Isto pode ser explicado pelo fato de que ao momento de realizar a pesquisa em Belo Horizonte, o governo do estado de Minas Gerais estava realizando uma campanha de rádio promovendo a denúncia da violência contra as mulheres (Pasinato e Santos, 2009).

Gráfico 1: Percepções sobre uma vida livre de maltrato e a união familiar



Fonte: Jubb, Nadine et al. 2010 “Conhecimentos e percepções sobre o direito a uma vida sem violência e as Delegacias da Mulher na América Latina: Relatório regional de uma pesquisa populacional com mulheres adultas” Quito: CEPLAES.

Esta aparente contradição também se identifica nos discursos e caminhos das mulheres entrevistadas. Uma forma como se expressa pode ser ilustrada com o que se chama buscar uma solução “de a buenas” (Cuenca) ou “a las buenas” (Ciudad Sandino), uma noção que também se encontra em Villa El Salvador. Em outras palavras, busca-se uma solução cordial onde se resolva o conflito e a relação de casal continue, sem enfrentamentos e, às vezes, sem envolver terceiras partes, especialmente a DM ou outra instância do sistema policial-judicial, porque o homem poderia ser detido e ir à prisão. Implica uma ‘tomada de consciência’ por parte do agressor de que estava se comportando indevidamente, sem nenhuma acusação, muito menos punição. Ao contrário, “de a malas” ou “a las malas”, significa um processo que provavelmente envolve terceiras partes—incluindo a DM— e que pode incluir ou terminar em interações hostis ou agressivas. Pode se dizer que estas expressões captam muitos elementos da perspectiva familista. O estudo de Villa El Salvador refere-se a uma conceitualização similar quando observa que, às vezes, as mulheres que denunciam ou tornam público que sofrem violência, cometem uma “transgressão culposa” por não cumprirem com seu papel como ‘boa esposa’ (Macassi León et al., 2010:5). Não somente é um dizer, mas que se expressa de maneira indireta nos discursos de várias mulheres, em todas as localidades, quando não sabem decidir se registram uma queixa e buscam a sanção formal, ao mesmo tempo em que desejam manter a relação com seu esposo/companheiro.

Muitas mulheres, quando registram uma queixa, não necessariamente buscam uma punição formal, mas esse ato pode ter vários significados entrelaçados entre si. Por exemplo, algumas delas recorrem à DM para que as/os operadoras/es façam uma intervenção informal junto ao seu esposo/companheiro. Uma pode ser de maneira educativa e construtiva, orientando-lhe sobre como se deve tratar sua esposa/companheira ou dar-lhe uma lição; a outra é um castigo não legalmente estabelecido, que seja leve e preventivo, por exemplo, amedrontá-lo ou até dar-lhe um castigo.

Queria que eles o assustassem. Também queria que eles o chamassem e conversassem com ele e lhe explicassem que não se deve bater nas mulheres [chorando muito] Mulher, ... não sei nem como vou poder te dizer. 'A família é para sempre, não é para de vez em quando, como você sabe'. Queria que eles falassem com ele e lhe dissessem que pare de me humilhar, falando coisas horríveis de mim (Francisca, 42 anos, negra, primário incompleto, dona de casa, Belo Horizonte).

Na primeira vez, que lhe dêem uma bronca e que lhe digam, pois, que não deveria fazer isso. Que o prendam, que o metam preso (Marita, 49 anos, técnico superior, promotora, Villa El Salvador).

As duas mulheres citadas estão decididas a acabar com a violência, mas também desejam seguir sua relação de casal, sob uma dinâmica distinta. Cabe observar que Marita propõe um procedimento – ou seja, a prisão preventiva sem processo judicial – que as DM não têm a faculdade de fazer. Em seu discurso – como também entre outras mulheres – esta alternativa não é o mesmo que uma punição, pois serve como um castigo no plano moral ou uma forma de educação pela 'mão dura'.

Além da popularidade das respostas informais como alternativa à punição, muitas mulheres nas quatro localidades associam uma diversidade de serviços ao acesso à justiça. Tanto na pesquisa de opinião como nas entrevistas, as mulheres demonstram que suas expectativas incluem uma ampla variedade de respostas. Por exemplo, as entrevistadas indicam que se estivessem em situação de violência, os cinco tipos de apoio que mais buscariam seriam: o atendimento psicossocial, assessoria legal, informação e orientação, a prisão de seu esposo/companheiro e a retirada do agressor do lar. É interessante observar que em três das quatro localidades, o atendimento psicossocial é a resposta mais frequente a ambas as perguntas, enquanto que em Belo Horizonte, novamente a queixa é a mais frequente, seguida pelo atendimento psicossocial.

Deve se observar que tanto as participantes da pesquisa com a população, como as entrevistadas acreditam que as DMs devam prestar atendimento psicológico. Estas opiniões indicam o desejo de serem escutadas sem ser julgadas, como também a necessidade de se fortalecerem e reduzirem os efeitos que a violência produziu nelas,

condição indispensável para que possam tomar decisões mais radicais e definitivas, como denunciar, procurar justiça e pôr fim ao casamento ou a convivência de casal.

Eu acho que deveria haver um acompanhamento, poderia continuar na forma em que está, mas deveria haver uma psicóloga e uma assistente social ali para que estejam junto à pessoa que está denunciando, me entende? As mulheres seriam muito mais seguras, nos sentiríamos mais seguras. Porque é muito grande o medo que se sente no momento que a gente desce aquelas escadas para sair dali. Você não tem ideia como é o medo no momento que a gente desce aquelas escadas. É muito grande... e aquele medo foi aumentando enquanto passavam os dias, até que eu fui atendida numa sexta-feira aqui no Fórum e me mandaram para o Núcleo [Centro de Referência Risoleta Neves] (Claudia, 44 anos, mulata, secundário completo, decoradora, Belo Horizonte).

Também se pode vincular a autoestima ou o empoderamento ao princípio da justiça de gênero, à cidadania e a outros marcos feministas que reivindicam que as mulheres sejam sujeitos de seus processos. Outro aspecto de muita importância relacionado a esta proposição e suas percepções sobre o acesso à justiça é o recebimento de informação. Várias mulheres entrevistadas consideram que receber informação é parte do acesso integral à justiça, no sentido de que conhecer seus direitos, os procedimentos legais e outras opções à sua disposição são o primeiro passo para exercê-los. “É importante receber informação sobre os direitos das mulheres para poder avaliar o que convém e o que não convém” (Norma, 48 anos, costureira, Ciudad Sandino). Portanto, converte-se em um direito de per si.

Embora [pôr fim à violência] seja seu desejo final, pôde se observar que as mulheres valorizam se sentirem reconhecidas como parte de uma comunidade de direitos; isso implica perceberem que são atendidas, escutadas e valorizadas (Macassi León et al., 2010: 79).

Dos depoimentos das entrevistadas e das opiniões das participantes da pesquisa de opinião pode se interpretar que as mulheres buscam diversas respostas que, de forma ampla, associam com a justiça ou o acesso à justiça. Assim, para muitas, fez-se justiça se receberam diferentes formas de “apoio”, sem necessariamente classificá-las como proteção ou punição, mas onde se destacam respostas dirigidas ao fortalecimento delas mesmas como sujeitos de direitos. Neste sentido, pode se dizer que em suas expectativas há mais elementos da perspectiva feminista que da normativa. Por isso, no relatório do Peru observa-se que querem ser parte de uma comunidade, ser um sujeito coletivo e que buscam apoio para exercer sua *agência* como cidadãs, embora o expressem em outros termos. Desde esse ponto de vista, a prisão do agressor serve, além de ser uma sanção inicial, como um primeiro passo para a proteção –tanto no sentido de medidas formais para frear o agressor, como múltiplas intervenções destinadas a fortalecerem as próprias mulheres.

São poucas as mulheres que manifestam o desejo de uma sanção formal, e a análise de seus depoimentos nos mostra que o tipo de sanção que elas consideram apropriada depende tanto de suas expectativas a respeito da relação de casal, como da informação que têm sobre seus direitos e sua apropriação deles.

Como vemos, as sanções que as usuárias esperam são diversas, e isso vai depender do nível de empoderamento alcançado, bem como do momento de vida no qual se encontrem (Macassi León et al., 2010: 81).

Confirmando esta descoberta de Villa El Salvador, a análise das entrevistas, em Cuenca, revela que há dois grupos que estão mais dispostos a seguir um processo judicial em busca de uma punição formal: por um lado, as que são mais jovens e, por outro, as de uma idade média que já recorreram à DM e possivelmente a outras instâncias, tendo passado por vários momentos em seus caminhos por terem acesso à justiça (Camacho et al., 2009). Embora nos outros relatórios nacionais não se identifiquem agrupamentos similares, todos argumentam que nos depoimentos há evidências de processos de mudanças em nível individual e social.

Um motivo que resulta em uma mudança de suas percepções pode estar relacionado com a própria situação de violência. Em outras palavras, em muitos depoimentos evidencia-se que as mulheres preferem acordos “a las buenas” até que considerem que o perigo em relação a elas e/ou seus/suas filhos/as (se tiverem) cresceu tanto que se vêem obrigadas a mudar de estratégia.

Faz cinco anos que já vivemos juntos, mas nos casamos recentemente, vai fazer um ano em janeiro. Depois de dois anos já começou a me agredir. Ele me agredia fisicamente, ele começava com os golpes... Eu estava indecisa de ir [à DM], estava indecisa de fazer isso por causa de meu filho. Mas a situação chegou a um limite [um dia meu esposo chegou bêbado com uma arma e começou a atirar] que eu já não suportei mais e fui lá [na DM] ver como era. Eu tenho só um filhinho de 5 anos e 7 meses e ele ficou bastante afetado com a separação que é recente, faz dois meses. Se ele [meu esposo] mudasse, aí eu sim voltaria (Norma, 23 anos, área urbana, mestiça, primário completo, artesã, Cuenca).

Oeção familiar mudou para Norma: separou-se de seu companheiro e recorreu pela primeira vez à DM, precisamente para se proteger. Contudo, como acontece com frequência, ela esperava uma mudança de seu esposo para construir uma nova vida sem violência.

Por outro lado, outras mulheres estão decididas a que se aplique uma sanção aos seus esposos/companheiros que lhes maltrataram, tanto para que assumam a responsabilidade de seus atos, como para que saibam que seu comportamento não pode ficar impune ou, em suas palavras, devem ‘pagar’ pelo que fizeram.

Tanto tempo e não puderam resolver, me cansa, mas ao mesmo tempo eu mesma me dou força e digo, ‘não, vou continuar e que este homem aprenda que não tem que andar por aí incomodando as mulheres’ (Ada, 43 anos, Ciudad Sandino).

Ele sempre se sentiu como um deus, como uma pessoa que está acima da lei, e como até agora ele não foi punido... [Mas] ele fez, ele cometeu um erro, ele cometeu um delito e vai ter que pagar por isso. Então, pelo menos, que sinta que a lei está em cima dele, isso ele tem que sentir (Gabriela, 40 anos, branca, superior completo, empregada administrativa em uma empresa privada, Belo Horizonte).

Em seus discursos se evidencia que ainda estão motivadas pelo que consideram ser ‘o justo’ –o qual agora avaliam tanto no plano moral como no normativo, através de uma punição formal– e porque consideram importante que o agressor receba um castigo ou sanção para que retifique sua conduta. Em comparação com as mulheres que querem que seus esposos/companheiros se dêem conta de como tratar suas esposas através de uma ‘conversa’ ou um ‘susto’, elas colocam mais ênfase sobre a responsabilidade dos agressores perante a comunidade. No depoimento de Ada, seu enfoque sugere uma análise das estruturas desiguais de poder baseadas no gênero. Já não buscam uma intervenção rápida, leve e imediata da DM para frear a violência, mas em ambos os casos a violência já terminou, elas se separaram de seus esposos/companheiros e, portanto, o acesso à justiça já se converteu em um objetivo em si mesmo.

PERCEPÇÕES SOBRE A VIOLÊNCIA E O ACESSO À JUSTIÇA ENTRE OS FUNCIONÁRIOS DAS DELEGACIAS DA MULHER

As percepções das e dos operadoras/es das DMs, as quais expressam diariamente em suas interações com as usuárias, demonstram que a perspectiva normativa é entrelaçada com elementos principalmente da concepção familista e, em alguns casos, um enfoque de apoio estratégico que tem certos elementos da perspectiva feminista. Enquanto se constata mudanças voltadas para uma maior assimilação da perspectiva normativa, em geral, seus discursos evidenciam que se permite muita discricção nas atitudes e comportamento dos funcionários nos quatro casos estudados.

Enquanto a normativa de cada país reflete a normativa regional em diferentes maneiras e graus[□]—sendo mais no Brasil do que nos outros países, depois da aprovação da Lei Maria da Penha e a harmonização do resto da normativa com esta lei— o que é relevante para as usuárias das DMs é como esta normativa é entendida e aplicada pelos funcionários que

as atendem. Em todos os casos, o que ressalta é que o comportamento dos funcionários nem sempre é o estipulado na normativa.

Na Delegacia Especial de Crimes contra a Mulher [...] a falta de padronização para o atendimento [...] gera vários obstáculos para que as mulheres possam ter acesso à justiça e aos direitos. Esta falta de padronização é agravada pela falta de qualificação baseada na perspectiva de gênero, reforçando ainda mais a coexistência de diferentes concepções sobre o acesso à justiça e sobre quem tem direito a ter direitos (Pasinato, 2010: 56).

Usualmente, a concepção familista surge mesclada com a concepção de caráter normativo, embora se combinem e se expressem de diferentes maneiras em cada DM e em cada operador/a. Em geral, pode-se distinguir entre a situação de Belo Horizonte, a expressão é bastante menos forte, e as das outras três localidades, onde tem uma presença e influência muito maiores. Em Belo Horizonte (Brasil), a concepção familista expressa-se menos e de maneira mais sutil, pelo que são poucas as mensagens diretas às usuárias que reforçam a importância de manter a unidade familiar. Observou-se que, às vezes, perguntam às usuárias se elas têm certeza que desejam fazer a denúncia. Dizem-lhes que se seu esposo/companheiro for sentenciado, aparecerá em seus antecedentes policiais quando ele estiver procurando um trabalho. Também lhes perguntam sobre como cuidarão do sustento de suas/seus filhas/os se seu esposo/companheiro estiver preso, referindo-se à dependência econômica vivida por muitas mulheres.

E lá [na Delegacia] a Delegada me disse isso, que podia registrar uma queixa, não é, mas que o nome dele ficaria em uma lista, né? E que ele teria dificuldade para encontrar emprego e essas coisas, ... que não poderia voltar atrás. Não era que quisesse voltar atrás, mas não queria prejudicá-lo no trabalho e em outras coisas. E ela me disse que era a única saída que eu tinha. Então aí eu disse 'se é assim, então vou registrar a queixa'. Mas ela mesmo me disse, 'melhor pensa bem' e tal, ... 'levando em consideração este assunto'. E aí eu resolvi ver se tinha outra alternativa (Betina, 50 anos, branca, superior completo, jornalista e relações públicas, Belo Horizonte).

Apesar da perspectiva familista ser transmitida de maneira sutil, observa-se que teve um grande impacto nesta circunstância: feliz ou infelizmente, Betina não insistiu em fazer uma queixa neste dia, nem recorreu novamente à DM.

Em Cuenca (Equador), embora nem sempre seja usual, encontraram-se mensagens familistas mais diretas e muita variação de um/a operador/a a outro/a. Uma das entrevistadas que tinha recorrido à DM no passado – e que recentemente teve uma experiência mais positiva atualmente teve uma boa experiência – comentou: “em meu caso, não houve justiça para mim. Acreditaram mais nele, ele foi o favorecido”.

As observações realizadas na DM, efetivamente, mostraram que, entre alguns funcionários, prevalece uma série de representações e ideias sobre a família, o dever ser feminino, os papéis de gênero que, como o relatam outros estudos sobre as DMs em Quito (Torres, 2006) incide de maneira negativa na forma de agir frente às queixas apresentadas pelas mulheres vítimas de violência, visto que tanto antepõem, desde uma visão acrítica, o suposto bem-estar familiar e o dos filhos/as aos direitos das mulheres (Camacho et al., 2009: 86).

Tanto em Villa El Salvador (Peru) como em Ciudad Sandino (Nicarágua) observa-se que a perspectiva familista tem, geralmente, maior presença do que nas duas outras localidades. No relatório do Peru, argumentam que esta abordagem implica em um deslocamento das mulheres e da violência que sofrem para o âmbito privado (no sentido de uma reprivatização do conflito para o âmbito familiar).

Não obstante, o discurso que articulam sobre a violência e sobre a identidade destas mulheres, tendendo a homogeneizá-las como um grupo naturalmente oprimido, acaba por dificultar o reconhecimento e estímulo de suas condições individuais para enfrentar a violência. Isto se depreende da permanência de imaginários patriarcais nos esquemas subjetivos, o qual traz como consequência, sérias dificuldades para compreender os sentidos aparentemente contraditórios que orientam as ações ou a falta de ações inações das mulheres (Macassi León et al., 2010: 16).

Às vezes, elas ficam muito bruscas e repreendem as pessoas, e dizem ‘sim, a culpa é tua, porque já tínhamos te falado, já sabia. Por que aceitou, por que voltou se nós já estávamos ajudando? Ele não pode te fazer nada, nós somos tuas amigas e estamos aqui para te ajudar’ (Elsa, 30 anos, cobradora de uma empresa de empréstimos, Ciudad Sandino).

Em Ciudad Sandino, a chefe da DM declarou que, caso as mulheres estejam inseguras no momento de registrar uma queixa, elas serão remetidas a centros especializados para receberem atendimento psicossocial e se conscientizarem. Várias usuárias explicam que, ao não articularem uma concepção completamente normativa –por exemplo, ao ‘abandonar’ uma queixa– costumam ser culpabilizadas ou até revitimizadas.

Tanto em Villa El Salvador como em Ciudad Sandino observa-se uma coincidência na maneira em que algumas/alguns operadoras/es impõem uma categorização baseada na perspectiva familista sobre os casamentos, onde distinguem entre dois tipos: os casais ‘onde já não há amor’ –portanto os/as funcionários/as têm maior disposição para registrar a queixa– e os casais onde os funcionários crêem que ainda ‘há amor’.

Há dois tipos; isso depende de como estejam os casamentos. Se o casamento já está desfeito –porque há pessoas muito valentes que resistiram por muito

tempo à agressão— até que seus filhos, que já são maiores, lhe dizem, ‘chega, separe-se’. Mas há casamentos que recém estão iniciando e querem ser valentes. Então, como dizem, precisa-se da persuasão da Delegacia para que não aconteça novamente (Suboficial de sexo masculino, DM, Villa El Salvador).

Neste contexto, “ser valentes” para as mulheres pareceria indicar que ainda não aguentaram suficiente violência ou que não esgotaram todos os esforços para tentarem salvar seu casamento. Caso sejam situadas na segunda categoria, aplicada principalmente a jovens, as mulheres encontram maior dificuldade para que sua queixa seja aceita. Nestes casos, são as/os operadoras/es das DMs que promovem ou até insistem na aplicação de uma intervenção informal para manter a unidade familiar, ou no caso de Ciudad Sandino, uma mediação formal. Em ambos os casos, estes procedimentos excluem a punição e, portanto, contribuem para manter a impunidade.

Pode se especificar ainda mais as diferentes formas em que a perspectiva familista limita o acesso à justiça das mulheres. Por exemplo, contrastando a importância que as usuárias das DMs atribuem a conhecer exercer seus direitos e os obstáculos que as DM representam a este objetivo. O que implica em um tratamento permeado pela perspectiva familista, como se expõe nas citações anteriores. Desde esta óptica, dificilmente consideram-se as mulheres como sujeitos de direitos e, portanto, constitui uma barreira para que as/os operadoras/es defendam efetivamente seus direitos.

Outra maneira pela qual esta atitude impede o acesso à justiça está relacionada com a subestimação da violência e, assim sendo, não se avalia adequadamente nem o risco, nem a necessidade urgente de proteção que muitas mulheres sentem quando vão à DM.

Eu acho que, de algum modo, as mulheres se aproveitam das DMs para denunciar, inclusive quando não foram maltratadas realmente. Por isso lhe digo que, muitas vezes, aqui as medidas de amparo são como uma maneira de dizer ao marido ‘veja, eu tenho isto [a boleta de auxilio (medida de amparo preventiva que permite que a mulher acione a autoridade para solicitar proteção)], assim que tenha cuidado comigo’. Então, por qualquer situação, aconteça ou não aconteça, eu não poderia lhe dizer; como as mulheres têm isto, elas pensam que freiam, mas eu acho que não é assim (Escriturário do sexo masculino, DM 2ª, Cuenca).

Apesar de que a análise de Cuenca revele que, na prática, as medidas de proteção nem sempre são efetivas, o discurso deste operador afirma, implicitamente, que várias/os operadoras/es priorizam a punição acima da proteção, e podem até questionar as próprias mulheres e seus motivos por recorrerem à DM, caso não estejam decididas a perseguir a punição desde sua visita inicial.

Nos discursos de várias/os operadoras/es encontram-se numerosas justificativas para responsabilizar as mulheres pela violência. São questionadas por recorrerem à DM sem estarem em uma situação de violência ‘de verdade’; por não serem ‘sérias’, por não se decidirem a registrar a queixa ou seguir o percurso oficial, sem considerar as pressões e os diversos fatores que podem influenciar em suas dúvidas e indecisões (temor, dependência econômica, falta de apoio, ou o peso das crenças e mandatos sociais, como se sentirem responsáveis pela agressão, considerarem que a violência é ‘normal’ ou que as mulheres, por serem mães, são responsáveis por criarem homens violentos e mulheres submissas). Várias destas crenças, especialmente a última, reconhecem as relações de poder baseadas no gênero, mas com uma interpretação errônea.

Estes argumentos revitimizantes constituem-se em “filtros” (Pasinato, 2010) aplicados pelas/os funcionárias/os das DMs, os quais limitam o acesso à justiça e aos serviços das DMs. Outro filtro encontrado em Belo Horizonte e Villa El Salvador é que se tende a obstruir o acesso à justiça a mulheres que foram agredidas por seus ex-esposos/companheiros. No caso de Belo Horizonte, é uma prática aplicada de maneira generalizada, apesar de contrariar a lei atual. Em Villa El Salvador, cita-se a dificuldade de aplicar a normativa, especificamente em casos onde houve uma relação de fato sem filhos/as, pelos possíveis problemas para comprovar a própria relação e definir que se trata de violência doméstica. Outra maneira de limitar o acesso à justiça é através de um discurso que culpa o abuso do álcool e das drogas ou os problemas econômicos pela violência.

Bem, as causas, pelo que costume escutar, são econômicas. O dinheiro não é suficiente para eles, ‘me chamou e me pediu para tal coisa e lhe disse que não tinha e ficou bravo e me agrediu’. Normalmente vêm por isso, porque pediram dinheiro para tal coisa, para outra coisa, para o colégio, e aí, simplesmente, começam as agressões (Suboficial mulher, DM, Villa El Salvador).

Ao identificarem estes fatores desencadeantes como causas, não somente as/os operadoras/es ignoram as raízes identificadas na normativa regional, mas pode ser um atenuante ou um pretexto para não aplicarem uma punição ao agressor, particularmente a prisão. Isto acontecia frequentemente, no Brasil, antes da aprovação da lei atual, principalmente em casos de abuso de entorpecentes e de bebidas alcoólicas (Pasinato, 2010). Em qualquer um destes casos, ignora-se a responsabilidade do agressor por suas ações.

Os outros filtros aplicados nas quatro localidades da pesquisa estão relacionados com a violência psicológica e a classe socioeconômica ou nível de escolaridade das mulheres. No primeiro caso, embora possam haver limitações na normativa para a aplicação de uma sanção penal –particularmente a respeito da comprovação do dano causado– encontraram-se casos de mulheres as quais lhes criaram obstáculos ou lhes negaram

seu direito à denúncia. Finalmente, também se observa certa tendência de que as mulheres que sabem articular melhor seus direitos —que são as mulheres com maior nível de escolaridade e/ou de classe social mais alta, e/ou que vão acompanhadas por um/a advogado/a— sejam atendidas com maior facilidade nas DMs. Esta não é uma regra formal, mas experiências vividas nas diferentes localidades podem indicar que ainda existem poucas informações e preconceitos que limitam a atuação de algumas pessoas que trabalham nas DMs.

Embora a perspectiva familista esteja bastante presente de maneira explícita ou implícita nas atitudes e no desempenho das/os funcionárias/os das DMs, não se pode dizer que se aplica de maneira uniforme ou universal. Há algumas/alguns operadoras/es, especialmente em Belo Horizonte e Cuenca, que estão convencidas/os da necessidade de dar o tempo necessário para explicar às mulheres os seus direitos. Por exemplo, o titular da DM de Cuenca considera que é fundamental:

...que [as mulheres usuárias das DMs] realmente entendam que elas têm um direito e que devem reivindicar esse direito através dos atores de justiça. [...] Elas não têm uma percepção de que há uma violação de seus direitos (Comissário, DM 2^a, Cuenca).

É de suma importância precisar um ponto de contradição fundamental entre tratar as mulheres a partir desta ótica ou a partir da outra, familista. Na abordagem baseada em um enfoque de apoio estratégico, as/os operadoras/es estão conscientes de que as mulheres desconhecem seus direitos, bem como suas implicações para que possam defendê-los e terem acesso à justiça. Estas/es operadoras/es se comprometem, em caráter individual, a contribuir para o processo das mulheres de se reconhecerem como sujeitos de direitos, como cidadãs com *agência* para fazer valer seus direitos. Contudo, operadoras/es com uma perspectiva familista ou que impõem um dos vários filtros previamente mencionados, não reconhecem as discriminações que as mulheres sofrem, nem as relações desiguais de poder que sustentam a violência doméstica.

A presença das diferentes abordagens da violência doméstica é uma indicação de que as DMs e seus/suas funcionários/as estão imersos em diversos processos de mudança. Um operador, em Villa El Salvador, aludiu ao contexto histórico da democratização em que surgiram originalmente as DMs no Brasil, Nicarágua e Peru e a transformação em todos os níveis de uma política de segurança do Estado dirigida a uma política de segurança cidadã, paz e gênero.

Todos estes mitos que existem baseados na violência estão enraizados em nós, os membros das forças armadas. Infelizmente, esta escola castrense que tivemos serviu somente para ir à luta antissubversiva. Para mim não serviu para nada, ao

contrário, me deixou mais rude, mais ignorante, e me prejudicou bastante com minha esposa/companheira. Modificar minha conduta está sendo difícil, ainda custa. Tenho recaídas, mas aí estou no processo (Suboficial do sexo masculino, DM, Villa El Salvador).

Sua tomada de consciência e mudança de comportamento refletem-se em outra mudança evidenciada de maneira mais geral nas quatro DMs no contexto atual: dimensionar a violência doméstica como um problema social grave.

Devemos destacar que também nas/os operadoras/es das Delegacias das Mulheres identificam-se esforços para tentar entender a problemática. [...] Muitos/as se sentem indignados/as ante os graves quadros de agressão com os quais se deparam cotidianamente e a injustiça que propõe um sistema de justiça ineficiente —apesar de que muitas vezes isto não seja evidente em seus desempenhos— e isso acontece porque, assim como reconhecem alguns elementos importantes da violência como o poder e o aspecto cultural-relacional, seu esquema de percepção da realidade está influenciado por uma forte concepção familista e limitado pelas concepções normativas de sua função, enfraquecendo suas reflexões em torno da concepção de direitos (Macassi León et al., 2010: 76).

Embora em Villa El Salvador e em Ciudad Sandino não se tenham identificado operadoras/es individuais com um enfoque de apoio estratégico, nas outras duas localidades encontraram-se alguns/algumas que assumiam esta abordagem.

Ao mesmo tempo, cabe ressaltar que, em Belo Horizonte, verificou-se uma mudança generalizada na DM e no desempenho dos/as funcionários/as, como resultado de uma política governamental dedicada a uma aplicação mais consequente da Lei Maria da Penha. Apesar de existir maior presença da normativa regional, também se evidenciaram limitações, particularmente a respeito do apoio para as mulheres para que se reconheçam como sujeitos de direitos.

No outro extremo, registram-se mudanças negativas em como alguns/as operadoras/es tratam as usuárias, onde se tende a culpar as mulheres por não seguirem o processo jurídico.

Com o passar do tempo, as pessoas que trabalham para a Delegacia perdem mística, porque, às vezes, há casos em que se empenham muito, e esse caso não prossegue para ajudar essa vítima. A gente se desanima ao ver que, de repente, ela perde interesse (Fiscal Chefe do Distrito, Ciudad Sandino).

Esta perda de motivação poderia ser uma consequência de vários elementos que caracterizam o trabalho nas DMs: a influência da perspectiva familista; a falta de programas

de acompanhamento ou aconselhamento para os/as funcionários/as; a frustração de não poder dar o atendimento que gostariam às usuárias, devido tanto a limitações do sistema como às complexidades dos caminhos das mulheres; um desencanto produzido pelos poucos efeitos de seu trabalho; a necessidade de se proteger ante uma problemática dura e difícil de lidar; os salários baixos; críticas por parte de seus colegas na instituição policial²⁴; a sobrecarga de trabalho e infraestrutura deficiente; entre outros.

Em seu conjunto, a variedade de mudanças nas percepções das/os operadoras/es comprova que as DMs estão envolvidas em um processo “político” (Slater, 1998) em nível macro de maior importância, que se manifesta, parcial e diariamente, em expressões em nível micro através das intervenções de seus/suas funcionários/as com as usuárias.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Esta exploração sobre como as principais perspectivas sobre a justiça e o acesso à justiça estão presentes nas mulheres em geral, nas usuárias das DMs e nos/as funcionários/as que trabalham nestas dependências, mostra as dinâmicas complexas que contribuem para explicar por que ainda não há uma aplicação sistemática da normativa regional nas DMs ou a justiça de gênero.

Enquanto que em nível teórico pode se distinguir as concepções normativa, feminista, familista e de ‘o justo’, na vida cotidiana, que é o âmbito desta análise, é difícil identificá-los de maneira pura ou isolada. Quase sempre as distintas concepções estão misturadas, mescladas ou entrelaçadas de múltiplas maneiras nas percepções e ações das pessoas, embora às vezes possam não ser coerentes ou ser contraditórias. As concepções que as usuárias e as/os operadoras/es têm são fundamentais para definir como interpretam a situação de violência e que ações decidem tomar sobre o tema.

A influência da perspectiva familista –inclusive no enfoque informal de ‘o justo’– e outros filtros, não necessariamente associados diretamente com a reprodução das estruturas desiguais de gênero, criam obstáculos para o acesso à justiça, particularmente a punição. Entre as distintas críticas nos relatórios nacionais, observa-se que enfraquece as capacidades das mulheres, que lhes dificulta o processo de apropriação de seus direitos, que cria uma “cidadania contraditória” (Santos, 2008) e que implica na falta de cumprimento das obrigações estatais a este respeito.

²⁴ Um exemplo das críticas e discriminação que podem sofrer as/os operadoras/es das DMs por parte de seus colegas na Polícia encontra-se em uma análise interna das DMs da Nicarágua (Torres Silva, 2002).

A mudança é um aspecto fundamental nas percepções tanto dos/as funcionários/as das DMs como das mulheres. Identificamos processos de transformação em que as mulheres entrevistadas estão se apropriando do conteúdo da normativa regional e internacional sobre os direitos humanos das mulheres –incluindo elementos refletidos na justiça de gênero– embora ainda seja em um nível superficial e sempre misturado com uma concepção familista ou de ‘o justo’. Também evidenciamos mudanças alcançadas e em processo nas percepções das/os operadoras/es, e são dirigidas, principalmente, a uma maior incidência da perspectiva normativa ou um enfoque formal/feminista de direitos. Enquanto que em Belo Horizonte se está procedendo a uma aplicação generalizada da normativa regional através da Lei Maria da Penha, em todas as localidades (incluindo em Belo Horizonte), existe muita discrição nas percepções e nos processos de mudanças.

Nos seguintes capítulos se analisará como estas concepções incidem nos discursos, decisões, percepções e comportamentos, tanto das usuárias como dos/as funcionários/as das DMs, e suas consequências para a defesa e exercício dos direitos das mulheres.

Capítulo II

Caminhos seguidos pelas mulheres para eliminar a violência e ter acesso à justiça

Segundo os percursos oficiais nos quatro países, a Delegacia da Mulher (DM) é a principal porta de entrada ao sistema policial-judicial. Contudo, no capítulo anterior, expõe-se que a meta principal das mulheres é acabar com a violência e, nem sempre, buscam ter acesso à justiça formal ou conseguir uma punição. Portanto, pode-se supor que o percurso oficial não necessariamente concorda com os caminhos que as mulheres seguem. Neste capítulo, apresentaremos alguns momentos chave nos caminhos da maior parte das mulheres para analisar como seus caminhos são moldados por suas percepções sobre a justiça e a violência, as situações que enfrentam e os diversos fatores que influenciam em seus percursos e que agem como facilitadores ou como obstáculos. Argumenta-se que *os caminhos que as mulheres percorrem são diferentes e estão ligados às suas oportunidades e opções, utilizando a Delegacia da Mulher, outros espaços institucionais e suas redes pessoais de apoio para sair da violência e/ou ter acesso à justiça.*

MOMENTOS CHAVE EM SEUS CAMINHOS

Pudemos identificar vários momentos chave nos caminhos das mulheres entrevistadas. Apesar da variedade e complexidade dos percursos individuais de cada mulher, a análise realizada em cada localidade e o estudo comparado revelam aspectos comuns em sua trajetória. Alguns destes aspectos encontram-se nos percursos de quase todas as mulheres, enquanto que outros são seguidos somente por algumas delas. O primeiro momento costuma ser um período durante o qual sofrem violência e resistem em silêncio. Depois, todas passam pelo momento no qual quebram o silêncio e buscam ajuda. O terceiro momento experimentado por todas é recorrer à DM como parte de sua busca para uma saída da violência. Cabe aclarar que recorrer à DM foi um dos critérios para selecionar as entrevistadas e, portanto, não necessariamente é um passo básico de todas as mulheres que viveram violência nestas localidades.

Além destes momentos, há outros aspectos importantes que ocorrem nos percursos das mulheres. Nos caminhos de muitas que decidem registrar uma queixa e seguir um processo judicial, pode se identificar dois momentos distintos. Em sua primeira visita às DMs, muitas buscam apoio e proteção; são poucas as que querem fazer uma queixa e seguir todo o processo judicial. Depois, em uma ou várias visitas subsequentes, decidem registrar a queixa e buscar uma punição para o agressor. Vimos que as mulheres que dão esse passo experimentaram uma transformação interna, devido a uma mudança de suas concepções e autopercepção, as quais suscitaram novos episódios de violência ou esta tornou-se mais grave, e/ou devido às orientações recebidas em diferentes momentos de seus caminhos. Suas interações com outras instâncias especializadas é outro momento importante para muitas mulheres. A mudança de concepções é também outro passo não institucional que acontece para muitas das entrevistadas, pois mudam seu imaginário do casamento e da família, para depois terminar o relacionamento com seu esposo/companheiro. Agem desta maneira, com frequência, para protegerem seus filhos e filhas. Cabe observar que as mulheres não vivem todos estes momentos da mesma maneira, nem na mesma ordem. Tampouco os fatores que influenciam nos processos antes, durante e depois destes momentos são iguais para cada mulher.

Os momentos e fatores ressaltados como chave ou comuns não foram predeterminados, mas surgiram dos relatos das mulheres entrevistadas neste estudo. Utiliza-se o termo *momentos* para reforçar a mensagem de que são fluidos e dinâmicos, e não têm um tempo único nem determinado.

Bem-estar inicial

É imprescindível começar o estudo de seus caminhos desde o momento prévio, quando viviam ‘em paz’ com seu esposo/companheiro. Para muitas mulheres, a violência começa relativamente cedo em sua relação conjugal –muitas vezes no primeiro ano– porém, conseguem identificar um momento de bem-estar.

No princípio tudo é cor de rosa. Nos dão o céu e a terra. (...) As coisas mudaram depois que eu tive a minha filha (Alicia, 26 anos, lava e passa a domicílio, Ciudad Sandino).

Tal como manifesta Alicia, sempre há um período em que as mulheres não imaginam que elas serão vítimas de violência doméstica. Em cada lugar estudado, encontramos uma diversidade de experiências relativas ao ‘antes’. Em Belo Horizonte (Brasil), o período anterior à violência dura tempos variados, sendo o mais curto o de uma entrevistada que relatou que somente houve bem-estar no dia do casamento. Todas elas identificam

uma “mudança de comportamento” em seus esposos/companheiros desde que estabeleceram sua relação. Em Cuenca (Equador), o período antes da violência costuma ser relativamente curto: algumas relatam que começou um ou dois anos depois do estabelecimento da relação. Em Ciudad Sandino (Nicarágua), a violência muitas vezes começa ainda mais cedo, logo após o início da convivência do casal, o que responderia a distintas circunstâncias. O relatório nicaraguense considera o fato de que mulheres adolescentes tenham se casado com homens muito mais velhos do que elas, o que poderia ter contribuído para que houvesse um desequilíbrio de poder maior do que o comum. No caso de Villa El Salvador (Peru), algumas mulheres também percebem uma desigualdade na relação conjugal desde seu início.

Viver em situação de violência: resistindo sem quebrar o silêncio

Desde o primeiro momento em que se produz a violência na relação conjugal, as mulheres buscam como freá-la. Este momento pode durar meses ou anos para muitas mulheres, porque, embora dêem passos para tentar terminar com a violência o fazem de maneira isolada, sem contar para ninguém o que estão sofrendo. Suas percepções sobre a violência doméstica e os papéis de gênero, a proteção de seus filhos, seu medo de provocar maiores agressões, a vergonha que sentem por isso, a ausência de apoio de sua rede pessoal (familiares ou pessoas próximas), e outras barreiras que devem enfrentar são fatores que contribuem para que mantenham-se em silêncio.

As experiências relatadas pelas protagonistas são muito diversas e, portanto, não se pode determinar um período médio durante o qual as mulheres vivem a violência em silêncio, mas para a maioria é bastante longo. Os períodos máximos encontrados entre as entrevistadas são: 21 anos em Cuenca, 25 anos em Belo Horizonte e Ciudad Sandino e até 30 anos em Villa El Salvador. Cabe supor que as relações provavelmente não são violentas durante todo este período.

Um aspecto que caracteriza este período é que a violência vai se intensificando em periculosidade e frequência. Muitas mulheres dos quatro países relatam situações de violência psicológica que podem incluir desqualificações, insultos, chantagem com os filhos/as, humilhações e outras agressões. Para algumas mulheres começa somente com violência psicológica; para outras, a violência desde seu início inclui a violência física e, gradualmente, torna-se mais perigosa. Algumas vezes, além da força física direta, os homens utilizam ou ameaçam com armas brancas ou de fogo, como observam algumas mulheres em Belo Horizonte, Cuenca e Ciudad Sandino. Poucas mulheres revelam terem sofrido violência sexual por parte de seu esposo/companheiro. É muito difícil saber

quantas mulheres foram sujeitas a este tipo de violência, visto que pelos tabus sociais esta prática é silenciada, e muito menos denunciada²⁵.

Um dos fatores que explicam por que as mulheres ‘aguentam’ a violência está relacionado a como conceitualizam sua experiência. Por exemplo, as mulheres nem sempre conseguem identificar sua situação como violência, menos ainda como uma violação a seus direitos.

Às vezes a mulher demora em tomar uma medida devido à sua concepção sobre tal situação. Talvez para ela a violência não seja tão inaceitável, como gostaríamos que fosse. Às vezes, depende de ter tratado ou apoiado a vítima para que ela comece a entender que aquele comportamento [violento] não é aceitável. Isso acontece porque às vezes a pessoa vive em um meio de muita violência que incide para que ela considere a violência como natural (Defensor público do Núcleo de Direitos da Mulher da Defensoria Pública – NUDEM, Minas Gerais, Brasil).

Este defensor público deixa claro o fato de que algumas mulheres aprenderam que a violência faz parte da vida, devido às experiências vividas em seu entorno familiar ou comunitário. Também, algumas mulheres que sofrem violência psicológica têm dificuldade para identificá-la como tal e, geralmente, somente o fazem quando esta se intensifica ou está acompanhada de violência física. No relato de Belia vemos que embora ela soubesse que a maneira como era tratada por seu esposo/companheiro era inapropriada, no início decidiu ignorá-la e não responder, até que ele começou a maltratá-la fisicamente.

Ou seja, quando me insultava não lhe dava bola, senhorita. Eu comecei a me importar quando me empurrava, me puxava pelos cabelos, e eu não podia deixar que me puxasse pelos cabelos (Belia, 39 anos, secundária completa, vendedora ambulante, Villa El Salvador).

O não reconhecimento da violência como tal costuma ser um mecanismo de autodefesa inconsciente, o que não significa que as mulheres a assumam como normal, pois geralmente agem para detê-la, embora as medidas tomadas sejam pequenas ou sutis. Às vezes, quando recorrem às DMs ou a outras instâncias, as usuárias devem enfrentar o questionamento por não terem agido desde o início ou por terem aceitado tal tratamento. Contudo, os depoimentos das mulheres demonstram que seu silêncio obedeceu aos múltiplos obstáculos –internos e externos– enfrentados como resultado da falta de informação sobre seus direitos ou sobre os serviços aos quais podiam recorrer. No estudo de Belo Horizonte verifica-se que algumas mulheres não recorrem às DMs ou

²⁵ Neste estudo não se fez um processo de detecção da violência doméstica com as entrevistadas, mas deixou-se que as mulheres decidam o que queriam revelar sobre suas experiências de violência. Em outro estudo recente, em Villa El Salvador, 40% das mulheres tinham sofrido violência sexual em mãos de seu esposo/companheiro, mas somente 8% o denunciaram (*Movimiento Manuela Ramos*, 2007).

a outras instituições porque associam o ‘problema’ que vivem com ciúmes ou alcoolismo e, portanto, elas tentam resolver esses problemas que consideram que sejam a causa da violência, pois não identificam que estes são somente os fatores desencadeantes das agressões. Por exemplo, se associam a violência doméstica com o consumo de drogas ou álcool, tentam resolver esta dependência, e não a própria violência: “observa-se que Gabriela, primeiro buscou um tratamento para o marido, e somente recorreu à polícia depois que foi ameaçada de morte” (Pasinato, 2010: 78).

Outra razão encontrada em todas as localidades pela qual lhes resulta difícil quebrar o silêncio e seguem ‘suportando’ de alguma maneira a violência, são os significados dominantes de masculinidade e feminidade que circulam entre elas, dentro dos quais uma das responsabilidades e deveres de toda ‘boa’ esposa e mulher é fazer todo o possível para que a relação funcione. No estudo de Belo Horizonte, analisa-se que somente quando as mulheres conseguem mudar definitivamente este ideal é que podem recorrer a alguma pessoa ou instância para buscar apoio; caso contrário elas mantêm seu compromisso de viverem casadas para sempre.

É importante considerar um aparente contraste entre as pressões que as entrevistadas sentem nas quatro localidades com as respostas das participantes da pesquisa de opinião sobre a possível justificativa para a violência doméstica. 90% ou mais das participantes da pesquisa de opinião não justificam a violência em nenhuma circunstância, ou seja, quase todas as mulheres consideram que nada justifica a violência. Contudo, quando a vivem não podem responder como desejavam, devido à confluência de uma variedade de fatores, entre eles a pressão social para manter o casamento ou o relacionamento. É provável que esta tensão seja ainda maior neste momento, quando as mulheres calam sua experiência e não têm apoio ou orientação de terceiras pessoas ou organizações. O estudo de Villa El Salvador expõe algo similar e, ao mesmo tempo, afirmam que a maior parte das mulheres vítimas de violência não se reconhecem como sujeitos de direitos, embora dêem muita ênfase para ‘o justo’.

Parece que para muitas das mulheres entrevistadas, proteger sua integridade e viver livres de violência não constituem direitos que elas possam gozar autonomamente quando estão em uma relação conjugal, ou direitos sobre os quais tenham titularidade e, portanto, a possibilidade e poder para exigí-los. A vida, integridade e liberdade destas mulheres passam a um segundo plano, sendo prioritária a fantasia de continuar com o projeto coletivo familiar (Macassi León et al., 2010: 41).

Aparentemente, neste momento, os pensamentos e desejos de muitas das mulheres entrevistadas refletem as percepções das participantes da pesquisa de opinião sobre a necessidade de construir –preferivelmente ‘de um bom modo’– uma nova harmonia e ter

paz com seu esposo/companheiro e, logo, tentam conciliar uma dupla expectativa: viver sem violência e manter a relação conjugal. A preservação da família nuclear como 'o correto', impede que elas considerem seus direitos estritamente, de acordo com a normativa.

A pressão por manter a relação e seguir sendo uma 'boa' esposa, às vezes, também provém do entorno pessoal das mulheres. A orientação paterna recebida por Florencia mostra, também, como a concepção familiar pode conter mensagens religiosas.

'Pai, passo mal com ele... Me insulta por coisas simples. Faço uma pergunta, grita comigo... Eu me sinto mal, eu não quero continuar casada...' E ele me dizia: 'Minha filha, o casamento é assim. Jesus disse: pega a tua cruz, e segue.' (...) 'Está bem, pai. Sigo seus conselhos' (Florencia, 38 anos, área urbana, mestiça, secundária, professora de colégio, Cuenca).

O medo de viver maior violência e que esta se estenda a outras pessoas é um fator presente entre todas as mulheres; pois temem que seu esposo/companheiro responda à queixa com represálias contra elas, seus filhos ou outros familiares. Sem dúvida, o medo pode paralisar e incidir para que uma boa parte das mulheres optem por não denunciá-la e realizem ações orientadas a evitar, frear ou reduzir esta violência.

Isto se reflete nos percursos das mulheres entrevistadas. Embora conheçam a DM, no início muitas mulheres não se decidem a recorrer a esta instância devido, entre outras razões, à falta de conhecimento sobre o que podem esperar de sua visita a esta dependência. Outro fator crucial que molda seus caminhos é o limitado conhecimento que elas têm das leis, das instâncias existentes e dos serviços oferecidos em sua comunidade; situação que se evidenciou através das respostas que as mulheres deram na pesquisa de opinião.

Meus filhos ficavam assustados, traumatizados, e uma vizinha da frente me dizia, 'vai, faz uma queixa'. 'Não vão me dar bola', lhe respondia e ela repetia 'sim, vão te escutar' (Susana, 34 anos, técnica superior, trabalha com limpeza, Villa El Salvador).

O depoimento de Susana mostra não somente a importância da informação, mas também que esta se transmita com uma mensagem que apóie as mulheres para vencer seus medos e suas dúvidas. Desde outra ótica, em Cuenca, algumas mulheres de mais idade pensavam que "ali não vão fazer nada" (Camacho et al., 2009: 109) porque já tinham recorrido às delegacias comuns antes da criação das delegacias especializadas, e não tinham recebido um tratamento adequado ou foram revitimizadas. Em Belo Horizonte, explica-se que esta desconfiança, em parte, é o resultado das notícias que ouviram sobre a violência policial. Apesar de todas estas restrições e o isolamento que sentem, as mulheres tentam múltiplas maneiras ou estratégias para acabar com a violência, geralmente sem denunciar

abertamente o fato. Algumas de suas respostas estão relacionadas com mudanças em seu comportamento para evitar as reações violentas de seu esposo/companheiro. Assim, algumas mulheres de Cuenca começaram a evitar conflitos e manter o diálogo, acreditando que se conseguissem acabar com os motivos imediatos da violência, esta não ocorreria mais. Na mesma linha, o estudo de Belo Horizonte argumenta que muitas delas tentam resolver os motivos que identificam como desencadeantes da violência. Por exemplo, se consideram que as agressões se produzem devido ao abuso de álcool por parte de seu esposo/companheiro, elas procuram ajuda em centros ou grupos especializados para tratamento destas dependências.

Tentei ajudar de várias maneiras, participei em grupos de apoio para drogados, várias opções que me deram desde as igrejas evangélicas, espíritas, a própria igreja católica, e tentei todos os caminhos. Mas em nenhum lugar encontrei a cura para a doença dele, porque em realidade a doença era dele e quem tinha que procurar era ele, não é? Eu tentava levá-lo, mas não conseguia convencê-lo. Até que me cansei (Gabriela, 40 anos, branca, superior completo, empregada administrativa em uma empresa privada, Belo Horizonte).

Tal como indica Gabriela, algumas mulheres também recorrem à igreja ou a grupos religiosos para buscar apoio espiritual para seus maridos ou para elas mesmas. Esta situação se repete também entre várias mulheres do distrito de Cuenca.

Os relatos das entrevistadas mostram que elas não atravessam este momento de forma passiva, mas que tentam implementar diversas estratégias para eliminar a violência, modificando suas táticas de acordo com a sua efetividade e seus objetivos, em um constante exercício de prova-erro. Um fator que motiva algumas mulheres a mudarem suas táticas é o sentimento de estarem oprimidas pela violência e porque sentem que procuraram uma solução em vão. Em Belo Horizonte e em Cuenca, uma quantidade muito reduzida de mulheres tentaram se suicidar —ou ao menos pensaram em fazê-lo— já que não encontravam outra saída. É também uma expressão extrema de sentir que elas têm a responsabilidade de encontrar uma saída para a situação. Talvez possa-se colocar no outro extremo, aquelas situações em que algumas mulheres pouco a pouco decidem que não podem seguir suportando, esperando que os homens mudem, e começam a se fortalecer internamente e a optar por outras respostas, incluindo sua saída do lar, quase sempre com seus filhos/as. Os estudos realizados em Cuenca e Villa El Salvador demonstram que algumas se refugiam temporariamente na casa de familiares ou amigos, enquanto que em Belo Horizonte se verifica que umas poucas mulheres decidem escapar permanentemente de seus lares e da violência²⁶.

²⁶ Observa-se que as mulheres se refugiam na casa de amigos, familiares ou outras pessoas — ou em um albergue— também em outros momentos durante seu caminho.

Apesar das mulheres viverem em silêncio, elas quase nunca se cansam de buscar uma solução para a violência. Embora algumas ainda não conceitualizem sua situação como violência e/ou uma violação de seus direitos, as respostas de muitas entrevistadas estão permeadas, de certa maneira, pela situação da violência e o impacto dos mitos sobre a violência e as crenças familistas. Algumas de suas preocupações que lhes mantêm nesta situação são as seguintes:

‘O que pode acontecer com ele se o denuncio?’ ‘O que vai acontecer comigo? O que vai acontecer com a minha família?’ ‘Meu filho vai ficar sem comida, não é?’ ‘Vou ficar sozinha.’ ‘A sociedade vai me condenar’. Muitos desses temores ainda persistem e é aí onde temos que fazer com que elas entendam que todos são mitos e crenças (Advogada do Centro de Emergência da Mulher – CEM, Villa El Salvador).

Por outro lado, há uma pequena quantidade de mulheres em cujo imaginário estes temores não ocupam muito espaço. E mesmo imediatamente depois do primeiro episódio decidem se separar de seu esposo/companheiro, falar com algum conhecido ou buscar ajuda na DM ou outra instância. Em Cuenca, são as jovens as que mais recorrem à DM imediatamente para fazer uma queixa, geralmente apoiadas por uma pessoa próxima. A equipe do Equador postula que este fato poderia estar demonstrando um impacto positivo da luta do movimento de mulheres e feminista, que se expressaria em uma transformação de comportamentos e discursos (Camacho et al., 2009). Contudo, nas outras localidades, não se identificaram fatores específicos que diferenciem as mulheres que quebram o silêncio e buscam apoio de forma imediata.

Embora, no início a maioria das mulheres vivam a violência sozinhas e em silêncio, o exposto nos permite concluir que “as mulheres não são vítimas passivas ante a violência doméstica; ao contrário, estão em permanente resistência, busca, luta por tentar frear estas situações” (Camacho et al., 2009: 117); e, que esta constante busca de uma solução efetiva lhes conduz a quebrar o silêncio.

Quebrar o silêncio e buscar ajuda

Há dois elementos ou sinais que marcam a transição para este momento. Geralmente, as mulheres decidem quebrar o silêncio quando a violência se agrava e supõe riscos para sua integridade ou de sua família, e, também, porque percebem que existem outras vias para sair da situação, que têm novas oportunidades e decidem prová-las. Esta opção surge pelo fracasso de suas tentativas para resolver o problema, ou porque têm uma melhor informação sobre caminhos alternativos para deter a violência. Ou seja, respondem ao aumento da violência com um aumento e uma ampliação de seus esforços para terminá-la.

Quase todas as mulheres revelam sua vivência dolorosa primeiro a uma pessoa próxima, porque precisam compartilhar seus sentimentos e buscar conselho e apoio. A maioria das entrevistadas recorre a suas mães ou outro/a familiar, ou também a amigas/os ou vizinhas. Em Cuenca e Villa El Salvador, todas as entrevistadas recorreram a uma pessoa de confiança, e boa parte das mulheres de Ciudad Sandino e de Belo Horizonte também o fizeram.

Em outras circunstâncias, a própria situação da violência induz a uma resposta de proteção de emergência por terceiras pessoas, sobretudo seus/suas vizinhos/as, que se dão conta do que está acontecendo e intervêm para impedir que o agressor siga batendo na mulher ou chamam a polícia. Ambos os relatos à continuação mostram o apoio dado por seus/suas vizinhos/as, em um caso acolhendo-a em sua casa; e, no outro, animando-a para que relate a violência à DM.

Sim, minha vizinha vinha me salvar. Saía correndo porque às vezes corria atrás de mim e eu batia na porta da vizinha e ela me deixava entrar (Malena, 43 anos, técnica superior, promotora, Villa El Salvador).

Sempre os vizinhos, as amigas me diziam, 'vai à Delegacia da Mulher. Ali vão te ajudar'. Então a gente, quando se sente desesperada, corre e vai (Norma, 48 anos, costureira, Ciudad Sandino).

Existem poucos casos em que as mulheres não recorrem a uma pessoa próxima, opção que foi mais escolhida pelas entrevistadas de Belo Horizonte. Elas manifestaram que preferiam não fazê-lo antes de recorrer à DM ou outra instância; pois tinham vergonha ou temiam possíveis represálias por parte de seu esposo/companheiro.

Então, para não envolver a família, e inclusive para não provocar mais brigas e transtornos, eu preferi que o policial agisse, porque eu sei que é uma pessoa que ele não vai enfrentar. [...] Eu não gosto de envolver ninguém dentro desta relação por causa das brigas, até porque já tive duas mortes em minha família, violentas, ... Então tento evitar que outras pessoas intervenham neste conflito em minha relação (Kátia, 28 anos, mulata, estudante universitária, não trabalha, Belo Horizonte).

O relato anterior mostra as dificuldades que impedem as mulheres de compartilharem sua experiência de violência, sacrificando suas próprias necessidades e perdendo uma possível opção para receber apoio e poder sair da situação de violência.

Um fator determinante, neste momento, é a resposta que recebem por parte da pessoa a quem contaram sobre a situação em que vivem. Muitas vezes, as mulheres recebem uma resposta firme de apoio, como mostra o estudo do Equador, onde a maioria das

mulheres receberam suporte da(s) pessoa(s) em quem confiaram e se converteram em um pilar durante o resto de seus caminhos. Contudo, em todas as localidades, encontraram-se casos de mulheres que não encontraram o apoio que procuravam, pois lhes ‘aconselharam’ para que ‘aguentassem’ e, inclusive, as responsabilizaram pela violência e até defenderam o agressor.

Eu não sabia o que fazer. Fui para a casa de minha mãe. Minha mãe não me recebeu. Me dizia, ‘tu escolheste a tua própria vida, já vais encontrar uma solução’. E não sabia, não encontrava outro apoio, pois. Então eu tentei ser forte (Belia, 39 anos, secundária completa, vendedora ambulante, Villa El Salvador).

Não encontrar ajuda, ser culpadas ou incentivadas a tolerar a violência, deixa as mulheres desprotegidas, situação que em uns casos as desmotiva em seu caminho; mas que em outras ocasiões, como no caso citado, as obriga a que se fortaleçam e que encontrem uma maneira distinta de seguir adiante.

Os depoimentos das mulheres de Cuenca, à diferença do que ocorre nas outras três localidades, revelam que quase todas decidem, primeiro, buscar apoio junto a um sacerdote ou em uma organização de ajuda social não especializada em violência. Vão com a esperança que aquelas instâncias possam incidir para mudar o comportamento de seus esposos/companheiros. Depois, ou de maneira paralela, recorrem também a familiares, amigas/os ou vizinhas/os em busca de apoio.

As respostas que as mulheres recebem nas quatro localidades podem ser reforçadas por mensagens transmitidas na sociedade, as quais refletem os processos políticos em torno da luta para eliminar a violência. Por um lado, podem ser mensagens que reproduzem mitos familistas e outros sobre a violência contra as mulheres (por exemplo, a imprensa sensacionalista), as mesmas que podem inibir a queixa. Por outro lado, podem encontrar mensagens de caráter normativo, de direitos ou feminista (por exemplo, através das campanhas do dia internacional pela eliminação da violência contra a mulher, em 25 de novembro) que têm o efeito de animá-las a conhecer mais sobre seus direitos e/ou a denunciar sua situação. Como exemplo, descobriu-se em Belo Horizonte que há um aumento das queixas na DM depois do comparecimento da delegada de polícia nos meios de comunicação.

A qualidade do apoio e a orientação que recebam neste momento lhes fecharão portas ou lhes abrirão novos horizontes e possibilidades, porque muitas mulheres dos quatro países inicialmente seguem a orientação recebida de pessoas próximas ou de profissionais (embora não seja imediatamente). O efeito de receber orientação que não contribui ao exercício de seus direitos contribui para que muitas destas mulheres decidam não se arriscar a buscar outras saídas à violência e, possivelmente, retrocedem em sua busca

de alternativas. Contudo, muitas recebem apoio para sair da violência. Em vários casos, as orientam sobre a Delegacia da Mulher (DM) e até as acompanham para apresentar sua queixa. Em Belo Horizonte, verificou-se que esta orientação ajuda algumas mulheres a mudarem sua percepção do ‘problema’, o que lhes possibilitou a mudança de rumo (Pasinato, 2010). O relatório de Ciudad Sandino identifica que, através deste apoio, as mulheres se conscientizam sobre o perigo e a injustiça que têm enfrentado.

A informação, ânimo e apoio que a maioria das mulheres recebe, serve para que sintam que têm a força interna suficiente para empreender outras ações para terminar com a violência, apesar de seus temores; são maneiras ‘informais’ de apoiá-las a serem protagonistas de seus processos.

Primeiras visitas à Delegacia da Mulher: Proteção, orientação, apoio e denúncia social

Talvez este seja o momento em que mais se diferenciam os caminhos das mulheres nos percursos policiais-judiciais, especialmente a respeito de quem, quando e para que recorrem à DM. Segundo os depoimentos da grande maioria das mulheres entrevistadas, há uma diferença significativa entre o que se pode categorizar como suas ‘primeiras visitas’ e suas ‘visitas subsequentes’, que se distinguem particularmente por seus propósitos. Quando recorrem à DM por primeira vez, a motivação de quase todas as mulheres é poder frear a violência e, portanto, buscam proteção, informação ou mecanismos dissuasivos para que seus esposos/companheiros parem de agredi-las.

Uma discrepância entre o percurso policial-judicial, as percepções das participantes da pesquisa de opinião e os depoimentos das usuárias entrevistadas está relacionado com o momento em que isso ocorre e com quem decidem dar esse passo. O percurso oficial começa na DM (como única alternativa ou entre uma ou duas outras possíveis portas de entrada, dependendo do país) e inclui exclusivamente passos institucionais em um processo progressivo linear. Também no imaginário do coletivo feminino, as DM são vistas como a porta de entrada à justiça. Quando são perguntadas na pesquisa de opinião sobre aonde recorreriam se estivessem em uma situação de violência doméstica, de forma espontânea, a resposta mais frequente nas quatro localidades é que iriam à DM²⁷. Dado as altas porcentagens, poderia se supor que recorreriam primeiro às DMs, porém, na prática e como também o expressam na mesma pesquisa, antes de irem à DM e seguirem o percurso oficial, elas recorrem e buscam ajuda em suas redes pessoais.

²⁷ Aquelas que iriam à DM caso se enfrentassem com uma situação de violência doméstica são: 88,3% em Ciudad Sandino, 80,1% em Belo Horizonte, 75,6% em Cuenca e 46,2% em Villa El Salvador.

O discurso ou a intencionalidade expressa em suas respostas parecem muito distantes da atuação das mulheres quando se apresenta a ocasião. Assim, se comparamos os dados de prevalência da violência doméstica com os registros de queixas nas DMs (Camacho e Jácome, 2008), verifica-se que são muitas as mulheres que não a denunciam. Sendo assim, em Cuenca, Ciudad Sandino e Villa El Salvador verificou-se que as DMs constituem a primeira porta institucional especializada para a grande maioria das entrevistadas. Por outro lado, em Belo Horizonte, apenas uma pequena parte delas recorre primeiro à DM, pois elas vão mais a outras instâncias especializadas ou outras delegacias policiais. Em ambos os casos, as mulheres que decidem ir às DMs, visto que consideram que esgotaram as outras opções pessoais, experimentaram as limitações dos serviços ou de profissionais não especializados²⁸, ou porque acolhem as sugestões de integrantes de sua rede pessoal de ir à DM, muitas vezes frente a outro aumento da violência.

Nos relatos das entrevistadas em Villa El Salvador surgem outras razões para explicar porque quase todas as mulheres vão inicialmente à DM. Uma é sua acessibilidade, já que esta dependência está aberta 24 horas e se localiza em uma zona central do município; porque goza de uma percepção pública positiva; e, porque sentem confiança na DM e acreditam que serão bem atendidas ali, em parte porque suas queixas são recebidas por mulheres.

As explicações de porque algumas decidem recorrer à outra instância especializada ou à polícia comum em vez da DM são várias. Uma destas, particularmente em Belo Horizonte, é a difícil acessibilidade geográfica e/ou temporal da DM, de maneira que recorrem à unidade policial mais próxima e/ou aberta no momento em que necessitaram buscar este serviço para sua proteção, porque estavam em perigo. Também em Ciudad Sandino algumas usuárias recorreram à delegacia comum, visto que a DM estava fechada. Outra razão encontrada em Belo Horizonte é que algumas mulheres têm maior acesso a outras fontes de informação –por exemplo, um serviço telefônico e a Internet– que nas outras localidades e decidem utilizá-las. Outro fator observado nos quatro estudos de caso é que nem todas as mulheres confiam na DM por uma ou outra razão, como por exemplo, porque já tinham ido antes e não ficaram satisfeitas com o atendimento recebido.

A segunda diferença entre os caminhos das usuárias e as rotas oficiais é em torno do propósito de sua visita à DM. Embora cheguem a ter acesso à justiça, a grande maioria das mulheres busca proteção para frear a violência, não uma punição formal, e seu entendimento sobre a proteção não necessariamente coincide com as medidas ou procedimentos estabelecidos. Apesar de que as mulheres não somente tenham quebrado o silêncio, mas decidiram buscar uma saída institucional a seu problema, sua atuação nem sempre se orienta ao exercício de seus direitos no sentido normativo, mas guia-se

²⁸ Esta motivação refere-se aos caminhos das mulheres entrevistadas em Cuenca (Camacho et al., 2009).

por um enfoque informal de ‘o justo’, onde a perspectiva familista está entrelaçada de alguma maneira e se manifesta, entre outras formas, em seu desejo de voltar ao momento de ‘bem-estar inicial’, de acabar com a violência enquanto continuam vivendo com seu esposo/companheiro: “bonito seria viver sem violência, tranquilos com ele” (Camacho et al., 2009: 110). Ao mesmo tempo, para a maioria, a violência intensificou-se e, por isto, buscam respostas imediatas que as protejam.

Quando a agressão já era tão grande, eu estava a ponto de perder a vida, me lembro que quase me matou com a surra que me deu... Aí fui embora, fui para que me dessem a boleta de auxilio (medida de amparo preventiva que permite que a mulher acione a autoridade para solicitar proteção), para que não me agrida mais meu convivente. Pedi que não se aproximasse mais de mim (Renata, 29 anos, área urbana, Cuenca).

Nunca vão na primeira vez, até agora não conheço uma que tenha ido porque apanhou uma única vez. Acho que uma me disse que foi na segunda vez e uma na primeira, o resto, depois de muitos anos de apanhar. [...] É alarmante porque já vi anciãs que apanharam por 40 anos ou 30 anos (Advogado do Escritório Jurídico Gratuito do Ministério de Justiça, Villa El Salvador).

Os depoimentos revelam que muitas mulheres registram uma queixa nestas primeiras visitas por razões diversas, que costumam ter mais o caráter de uma denúncia social em vez de um passo para a sanção formal. Suas primeiras incursões são moldadas tanto por suas percepções como por sua falta de conhecimento sobre seus direitos e as opções disponíveis e, portanto, solicitam formas de justiça, repressão ou proteção que podem ser entendidas como informais, uma vez que não refletem cabalmente as leis. Com respeito à queixa, muitas a fazem porque é obrigatório para poder ter acesso às medidas de proteção (com a exceção do Peru) ou para realizar outros trâmites. Em geral, não querem seguir o processo formal nem obter uma sentença, nem querem que seu esposo/companheiro seja preso ou receba uma punição segundo a legislação, tal como indica uma mulher nicaraguense: “Inicialmente estava brava, porque não queria que o prendessem” (Alicia, 26 anos, lavadeira e passadeira, Ciudad Sandino). Também há casos em que as mulheres querem que se aplique uma medida de punição ao agressor, mas não necessariamente que vá à prisão, mas que tenha que realizar trabalhos comunitários ou pagar o dano causado.

Uma de suas principais razões para recorrer à DM neste momento – a necessidade de ser protegidas sem terminar a relação com seu esposo/companheiro– também está refletida em sua busca por respostas informais. Algumas entrevistadas de todas as localidades da pesquisa explicam que elas buscam proteção através de uma “escuta humanizada” (Pasinato, 2010) que lhes faz sentir apoiadas, compreendidas. Também buscam proteção

através da atuação das/os operadoras/es em relação ao agressor. Muitas mulheres chegam a pedir respostas das DMs que não estão contempladas na legislação, com o propósito de que seus maridos deixem de ser violentos com elas, seus/suas filhos/as e familiares. Algumas esperam que os funcionários das DMs ‘eduquem’ seus esposos/companheiros através de conversas, nas quais lhes expliquem como devem tratar suas esposas/companheiras, ou que lhes chamem a atenção baseados no uso da autoridade de polícia. Ao mesmo tempo, algumas mulheres —e/ou os funcionários das DMs— também buscam proteção através de procedimentos formais, embora procurem que estes lhes permitam tanto terminar com a violência como manter a relação conjugal. Em Cuenca, um exemplo seria a obtenção da *boleta de auxilio*, que lhes protege perante novos episódios de violência; pois com ela podem chamar a polícia para que prendam o agressor, embora sigam vivendo juntos. Outro exemplo de uma medida formal que objetiva tanto proteger a mulher como manter o casal unido é a mediação, procedimento que atualmente está legalizado apenas na Nicarágua.

Outro motivo para visitar as DMs é buscar informação sobre seus direitos, os procedimentos e outros serviços disponíveis. Algumas querem informação sobre como solicitar a pensão alimentícia ou como exigir que seu esposo/companheiro cumpra com suas obrigações com seus/suas filhos/as. No estudo de Ciudad Sandino verifica-se que algumas usuárias buscam como tramitar a guarda de seus/suas filhos/as e a reparação de danos materiais, como também o divórcio. Os trâmites relativos a seus/suas filhos/as também respondem a sua preocupação por seu bem-estar e proteção frente à violência física e patrimonial.

Também há outros fatores ou pressões que fazem com que as mulheres permaneçam com seus esposos/companheiros apesar de buscarem proteção contra suas agressões: a falta de recursos materiais próprios, por exemplo, para criar sozinha seus filhos e/ou para o transporte para ir a realizar os trâmites requeridos; seu temor a possíveis represálias; e, para algumas, a falta de apoio familiar. Em certos casos, a dinâmica de apoio e/ou pressão familiar muda uma vez que a família percebe a gravidade da violência que a mulher sofre. As respostas que as entrevistadas recebem nas DMs e os seus efeitos contribuem para definir que decisão tomar a seguir, como também contribuem para que elas voltem ou não a esta instância. Falamos de ‘primeiras visitas’ porque, usualmente, embora de maneira formal e informal as usuárias recebam proteção e consigam efeitos positivos, com frequência tais efeitos resultam ser temporais, como se afirma no estudo do Equador.

Contudo, estas expectativas quase nunca se cumprem, o “escudo”, embora em certas ocasiões consiga atenuar (espaçar) as agressões, não as detém [...] Frente a isso, estas mulheres contam que usaram a boleta de auxilio uma e outra vez, inclusive há aquelas que decidiram enviar seu esposo/companheiro à prisão [embora depois tenham se arrependido e solicitado, algumas, a

liberdade antecipada], e/ou solicitaram novas medidas, geralmente, a ordem de afastamento do agressor (Camacho et al., 2009: 110-111).

A dinâmica analisada em Cuenca também se encontra nas outras três localidades. É por esta razão que algumas mulheres voltam uma ou mais vezes à DM para solicitarem as mesmas medidas: pois esperam que na próxima vez também tenham alguma efetividade. Por conseguinte, é possível que elas decidam não continuar (temporal ou permanentemente) no caminho normativo para obter uma sanção, porque já alcançaram sua meta a respeito de diminuir ou deter a violência. Várias mulheres decidem voltar às DMs muitas vezes, sem querer que seu esposo/companheiro seja punido, daí que falamos de ‘primeiras visitas’ em plural.

Se as ações e atitudes dos/as funcionários/as das DMs não preenchem as expectativas das mulheres, ou os trâmites não produzem o resultado esperado, seus efeitos costumam ser negativos em relação às ações que possam realizar para acabar com a violência em suas vidas e/ou ter acesso à justiça. Em alguns casos, pode aumentar a periculosidade da violência, portanto, requerem maior proteção. Se não recebem a resposta esperada, poderia suceder que, no pior cenário, elas decidam não recorrer de novo à DM ou à outra instância por muito tempo e que voltem a viver com seus agressores, colocando em perigo sua integridade. Viu-se que as razões mais usuais para não voltar às DMs são: acreditam que não vão ser atendidas, que não se sentem com direito a reclamar seus direitos, ou porque sabem que seu esposo/companheiro ‘não vai dar bola’ à intimação da DM. Outro elemento pode ser que aprendem sobre outras opções disponíveis e decidem mudar de rumo.

Em síntese, dependendo de como percebem a resposta que recebem na DM, as mulheres podem se decidir a seguir uma ou várias opções: seguir o processo formal para obter uma sentença, interromper o processo de forma temporal ou permanente, ou recorrer à outra instância para seguir seu percurso para acabar com a violência.

Visitas a instâncias especializadas estatais e/ou da sociedade civil

Outro momento importante nos caminhos das mulheres são suas visitas a distintas instâncias, tanto governamentais como da sociedade civil, que prestam serviços especializados para atender a violência doméstica. Alguns destes centros atendem unicamente às mulheres e a seus/suas filhos/as, enquanto outros recebem as mulheres que foram maltratadas, mas não são exclusivos para este público, como os escritórios jurídicos das universidades.

Este momento em seus caminhos pode acontecer antes e/ou depois de recorrer às DMs pela primeira vez. Em Belo Horizonte, algumas das mulheres entrevistadas começam seu percurso institucional em uma destas instâncias especializadas. Este percurso das brasileiras difere da tendência encontrada nos outros países; pois em Ciudad Sandino e em Villa El Salvador, a maioria das mulheres recorrem aos serviços especializados depois de terem ido à DM. Em Cuenca, quase todas recorrem a instâncias religiosas, a serviços sociais ou legais não especializados antes de recorrer à DM e, somente depois vão aos centros especializados, quando são enviadas. Isto geralmente significa que, antes de recorrer à DM, a maioria das mulheres desconhece a existência de tais serviços, o que se constatou tanto entre as usuárias das DMs como entre a população feminina que participou da pesquisa de opinião.

O que mais procuram as entrevistadas quando recorrem a estes centros são os seguintes serviços: receberem orientação e informação sobre seus direitos e os procedimentos para diferentes medidas legais, sentirem-se escutadas e receberem atenção psicológica e assessoria ou representação legal. Em alguns casos, quando a violência se tornou de alta periculosidade, as mulheres recorrem por si mesmas a uma casa abrigo ou após o atendimento na DM são enviadas para estes serviços.

As respostas que as mulheres encontram nestas outras instâncias também têm efeitos importantes. Recorrer a estes centros e ampliar seu horizonte sobre as opções a sua disposição e o conhecimento de seus direitos, podem contribuir para que elas busquem apoio em outros serviços, se decidem seguir os procedimentos formais na DM ou escolhem outra opção. Algumas decidem seguir dois (ou mais) processos ao mesmo tempo, enquanto outras podem mudar seus rumos ao não estarem satisfeitas com os resultados (ou falta deles) na DM.

A Delegacia me enviou [ao Ministério da Família] e daí me mandaram para a Defensoria Pública. Eu fiz a queixa, fiz a papelada e me disseram que se eu não estivesse 'atenta e pressionando', a queixa não dava resultado. Assim foi... Em junho lhe coloquei uma demanda para que desse dinheiro para a minha filha (Sonia, 27 anos, lavadeira e passadeira, Ciudad Sandino).

Além de solicitar a pensão alimentícia para ter algum resultado concreto, várias mulheres buscam a manutenção dos filhos porque consideram que será uma resposta com um impacto mais direto em suas vidas. Algumas o vêem como uma maneira de responsabilizar o homem em suas obrigações paternas; outras o consideram como uma forma de sancioná-lo ou de lhe fazer 'pagar' em substituição de uma medida formal de ressarcimento.

Se as mulheres se sentem apoiadas nestes centros, voltam várias vezes, seja para seguir um processo em particular ou para receber um acompanhamento em geral. É provável

que, através deste atendimento, elas comecem a se reconhecerem como cidadãs conscientes de seu direito a ter direitos, de maneira similar ao que acontece com aquelas que receberam um atendimento de qualidade nas DMs.

Isto demonstra que suas visitas a estas outras instâncias podem abrir mais opções e oportunidades às mulheres, em termos de deter a violência. De acordo com seu caso e suas expectativas, elas podem empregar as mais adequadas ou acessíveis. Entre as diversas possibilidades disponíveis, várias mulheres tomam a decisão de voltar à DM para registrar uma queixa e seguir os procedimentos formais para punir o agressor.

Visitas subsequentes às Delegacias da Mulher: Buscando uma sentença judicial

As ‘visitas subsequentes’ às DMs se concretizam quando as mulheres decidem denunciar seu esposo/companheiro e seguir todo o processo até que se dite uma sentença, a qual pode incluir sua prisão. São poucas as mulheres que têm esta postura desde a primeira vez que recorrem à DM. Portanto, a maioria das entrevistadas que assume tal decisão é aquela que já recorreu à DM uma ou mais vezes e/ou à outra instância especializada e que, nesse processo, viveu alguma mudançaem sua situação pessoal. Geralmente, tal decisão é o resultado de uma soma de fatores como a intensificação da violência com seus consequentes riscos para si e para seus/suas filhos/as, o apoio de um familiar (para moradia, dinheiro, trabalho) para não ter que depender de seu esposo/companheiro e a aquisição de informação mais ajustada a sua situação e objetivos.

As usuárias da DM vão em busca de todo tipo de informação, orientação e apoio, visto que sair da situação na qual se encontram é sua principal preocupação, e mais ainda quando esperam que esta seja efetiva e rápida. A queixa pode ser um segundo passo e estar definida pela qualidade de resposta encontrada e/ou pelos níveis de formação e informação e empoderamento com que conte a usuária (Macassi León et al., 2010: 51).

A transformação mais comum neste momento consiste em que as mulheres adquirem uma compreensão do acesso à justiça e à violência onde há maior ênfase em elementos das perspectivas normativa ou feminista, ou do enfoque de direitos, e menos peso da perspectiva familista ou de ‘o justo’. Isto mostra a importância dos processos vividos com o apoio de profissionais ou instâncias especializadas, ao mesmo tempo que possibilitam que as mulheres fortaleçam suas capacidades e comecem a verem a si mesmas como sujeitos de direitos, e estejam dispostas a exercê-los.

Verificamos também que mesmo nos casos em que as mulheres têm a intenção de completar o percurso, muitas vezes os processos não concluem nem chegam até uma

punição por diversas razões, entre elas porque se deteve a violência, porque terminou a convivência ou o casamento ou pelo peso de uma ou mais barreiras. Contudo, algumas mulheres também estão dispostas a seguir o processo judicial mesmo depois de que a violência tenha cessado, apesar de todos os obstáculos que devam enfrentar.

FATORES QUE INCIDEM NOS CAMINHOS DAS MULHERES EM SITUAÇÃO DE VIOLÊNCIA

A discussão anterior assinala vários fatores que influenciam nas decisões que são tomadas pelas mulheres ao longo de seus percursos para acabar com a violência. Neste capítulo são abordados os elementos pessoais, culturais/ideológicos, estruturais e sociais que dão forma a seus caminhos, enquanto no próximo capítulo veremos os fatores institucionais. As diversas variáveis que afetam os distintos momentos do processo das mulheres podem ser positivas e/ou negativas, e seu nível de influência dependerá das opções e recursos que tenham à sua disposição. O estudo constatou que tais fatores são dinâmicos, tal como são os caminhos das mulheres.

A intensidade da violência

A violência por parte de seu esposo/companheiro e seus efeitos estão onipresentes nos caminhos das mulheres, embora no trajeto mude a intensidade ou a forma das agressões. De igual maneira, modificam-se as percepções e as atitudes das mulheres frente à violência. Ao mesmo tempo, várias de suas ações têm efeitos mais ou menos positivos em termos de diminuir ou de parar temporariamente as agressões, elas costumam repetir suas atuações até que deixam de ser efetivas e decidem tentar outra opção.

Aos dois anos de vivermos juntos ele me agrediu e eu não fiz nada. Depois, como aos quatro anos, ele me agrediu novamente. Aí sim lhe disse que saia de casa, que eu queria me separar e que não se preocupasse com meu filho porque eu trabalho. Ele disse que ia embora, era em dezembro [estávamos casados há 5 anos], mas numa sexta-feira chegou bêbado em casa e tinha uma arma. Pegou a arma e começou a atirar, então eu tive que me esconder com meu filho, era terrível, com os tiros eu ou meu filho podíamos nos ferir. Aí chamei a polícia e ele foi preso nessa vez. Antes já tinham acontecido episódios com a pistola, mas não nesse excesso, e como nessa vez a situação já chegou a seu limite, então disse 'não, deste jeito já não quero mais'. Essa foi a primeira vez que reagi (Norma, 23 anos, área urbana, mestiça, primária completa, artesã, Cuenca).

O depoimento ilustra a tendência encontrada no estudo regional de que a tolerância frente à violência termina quando ultrapassa certos limites ou se torna mais perigosa. Assim, em vários casos, o silêncio e as estratégias conciliatórias se modificam e as mulheres decidem por terminar com a relação, seja separando-se, refugiando-se na casa de uma pessoa conhecida ou em uma casa abrigo. Depois, geralmente, as mulheres entrevistadas, com maior conhecimento e apropriação de seus direitos, optam por medidas e estratégias mais decisivas como, por exemplo, pedir o afastamento do lar do agressor, ou seguir com o processo judicial.

As percepções das mulheres

Um fator que influencia nas decisões e nos caminhos das mulheres são as percepções que elas têm a respeito do problema, de si mesmas e seus direitos; as quais costumam se modificar pelas vivências e aprendizagens durante seu trajeto para enfrentar a violência. Pode se argumentar que a luta em nível macro (nacional, regional, global) pela garantia, defesa, promoção e exercício dos direitos das mulheres a viver sem violência, também opera em nível micro nos caminhos de cada mulher. Geralmente, verificou-se no estudo que, no início de seus caminhos, muitas mulheres guiam-se por interações influenciadas pela concepção familista ou baseadas em um enfoque informal de 'o justo', embora para algumas suas decisões reflitam mais uma perspectiva normativa, de direitos ou até feminista. Encontra-se maior presença e conhecimento destas últimas perspectivas no início dos caminhos das mulheres de Belo Horizonte, entre as jovens de Cuenca, e, em menor medida, nas mulheres de Ciudad Sandino e Villa El Salvador, o que, em grande parte, responderia a um maior acesso a informação sobre seus direitos. Também se observou que algumas mulheres mudam seu ponto de vista sobre a proteção de sua família, pelo que decidem registrar uma queixa formalmente na DM. As percepções dos/as funcionários/as e dos/as profissionais que elas encontram durante seus caminhos, como entre sua rede pessoal, também vão causando impacto em seu trajeto.

A idealização do casamento e a ruptura da relação com o agressor

Muitas das mulheres entrevistadas nas quatro localidades de estudo experimentam uma grande transformação em sua percepção sobre o relacionamento conjugal e sobre a importância de manter a unidade familiar a qualquer custo, mudança que lhes permite acabar com sua relação conjugal em algum momento, e incide para que decidam denunciar a violência e seguir com o processo judicial pertinente.

Parece que a separação lhes ajuda a estar mais firmes em sua decisão de seguirem os processos judiciais. O oposto também parece ser certo; isto é, enquanto as mulheres continuam acreditando no ideal do casamento, é difícil que decidam seguir todo o percurso judicial até chegar a uma sentença. Apesar de que muitas das entrevistadas terminaram com seu esposo/companheiro, isto não significa que todas o fazem ou que tomar esta decisão acaba definitivamente com a relação, nem que todas queiram que seu esposo/companheiro seja punido. Vale observar que, embora em poucos casos, algumas usuárias da DM de Belo Horizonte se negaram a ser entrevistadas, manifestando que a violência tinha terminado e que estavam bem com seus esposos/companheiros (Pasinato, 2010). Os relatos das mulheres revelam que são poucas as que se separam de seu esposo/companheiro antes de recorrerem à DM, enquanto as que seguem em suas relações muitas vezes voltam à DM buscando repetir intervenções informais para deter as agressões, tal como fizeram nas 'primeiras visitas', sem realizar uma queixa ou seguir um processo formal.

O apoio e/ou pressão de integrantes de sua rede pessoal

Tanto as mulheres usuárias entrevistadas como as consultadas na pesquisa populacional manifestaram que buscaram ou buscariam o apoio de sua mãe; como também de amigas, vizinhas ou outras pessoas de sua família. As respostas que recebem por parte destas pessoas será chave nas decisões posteriores que tomem. Há diferentes maneiras em que essas pessoas próximas as ajudam: suporte emocional, apoio ideológico para mudar suas percepções da situação, ajuda material e prática, por exemplo, lhes dão abrigo temporário ou lhes oferecem um novo lar, lhes acompanham à DM ou à outra instância, lhes dão informação sobre serviços disponíveis, entre outras. Contudo, nem sempre todas as pessoas de suas redes as apoiam em seus caminhos para se protegerem ou para saírem da violência ou denunciá-la.

A autodefesa

Um momento no processo de algumas das mulheres entrevistadas em Ciudad Sandino, Cuenca e Villa El Salvador consiste em uma resposta física perante as agressões. Em alguns casos, como em Ciudad Sandino, as mulheres tentam este caminho antes de recorrerem à DM; em outros, como em Villa El Salvador, a utilizam quando não encontram uma solução adequada na DM e se sentem frustradas e impotentes.

Sempre lhe respondia, eu não ficava quieta, porque eu também o xingava e tentava me defender. Mas não adianta, eles são mais fortes e eu saía machucada (Mercedes, 25 anos, operária de zona franca, Ciudad Sandino).

O depoimento de Mercedes ressalta dois aspectos importantes da autodefesa. Por um lado, é uma maneira prática em que algumas mulheres questionam a submissão a seu esposo/companheiro. Por outro, fornece elementos para questionar o mito sobre as brigas físicas entre o casal, que se manifestam em expressões como ‘eles gostam de agarrar’ ou ‘brigas conjugais’, em vez de vê-las como a expressão do poder desigual que o homem exerce sobre a mulher, ou que a mulher responde para se defender.

Se a autodefesa é uma resposta efetiva a longo prazo, não está claro. Em Cuenca relatam que os resultados nunca foram positivos, seja porque houve represálias, foram questionadas ou revitimizadas por terceiras pessoas. O relatório de Villa El Salvador cita outro estudo que encontrou resultados mistos entre uma parada da violência e um aumento da mesma (Macassi León et al., 2010: 51).

A interseção de gênero com outras relações de poder

Os depoimentos das mulheres mostram como diversas estruturas de poder cruzam-se com os condicionantes de gênero para aumentar as barreiras que encontram e/ou diminuir as possibilidades de encontrar soluções adequadas à sua situação. A maior parte das obstruções que enfrentam coincidem com a imposição de mitos que naturalizam as relações desiguais entre mulheres e homens, como quando não se aceitam as queixas de algumas mulheres. As relações de poder mais evidenciadas nos caminhos das mulheres são aquelas que decorrem do o gênero, da etnia, do lugar de residência, da idade, da classe social e da religião.

Um determinante que impede que muitas mulheres saiam de uma relação violenta são *os fatores socioeconômicos*, pois ao não terem renda própria ou autonomia econômica, dependem do homem mantenedor do lar para cobrir suas necessidades básicas e, principalmente, as de seus/suas filhos/as.

Nós precisamos para comer, precisávamos para viver, subsistir e como eu não trabalhava naquele tempo, eu também tinha que fazer o que ele dissesse, por isso eu te digo, que muitas vezes é bom que a mulher trabalhe (Marita, 49 anos, técnica superior, Promotora, Villa El Salvador).

Neste sentido, a falta de um trabalho, de uma moradia própria ou de dinheiro para pagar as despesas indiretas associadas com um processo judicial, pode impedir sua saída da situação ou o trâmite de qualquer procedimento formal. Contudo, uma vez que as mulheres decidem que já não podem se expor mais ou expor seus filhos à violência, uma das medidas que elas tomam é procurar trabalho ou uma fonte alternativa de renda.

Sem dúvida, contar com recursos próprios contribuirá ao propósito de independência e tranquilidade das mulheres e sua prole. Não obstante, é necessário observar que a capacidade para sair da relação violenta não se reduz a resolver a situação socioeconômica, mas é necessário que, de alguma maneira, as mulheres possam alterar a relação de poder de gênero que subjaz como a causa última do problema. Um exemplo disso são as mulheres que tinham sua própria fonte de renda, mas que não puderam cortar de forma imediata com a relação conjugal e que viveram a violência em silêncio.

Outra maneira em que a dependência socioeconômica pode afetar seu caminho é que este fato costuma ser utilizado como um mecanismo de pressão por parte de seus familiares ou dos maridos, que, com frequência, as ameaçam de tirar-lhes a casa ou seus bens, e de não entregar-lhes recursos para a subsistência familiar. Trata-se de uma chantagem ou de um ato de violência patrimonial.

Embora seja fácil supor que o pertencimento *étnico ou racial*, quando se trata de grupos socialmente excluídos (população indígena e afrodescendente) seja um fator limitante adicional para ter acesso à justiça (distinta língua, cosmovisão, cultura) em casos de violência, nenhum dos estudos de caso foi realizado em um território com uma presença significativa de povos indígenas e/ou grupos étnicos marginalizados. Trata-se de um tema pendente que deverá ser abordado em pesquisas futuras. De qualquer modo, como se observa no estudo do Equador, no país há um dito popular, *“a justiça funciona somente para os que usam gravata”*, expressão que condensa a existência de estruturas de poder de gênero, etnia e classe socioeconômica, as mesmas que podem confluir para intensificar seu impacto nas mulheres pobres e de grupos discriminados. No mesmo trabalho, observa-se que “dentro das lógicas e códigos culturais da população indígena e rural, a justiça não está necessariamente regulada por códigos ou instâncias formais” (Camacho et al., 2009:107), de maneira que as mulheres indígenas no Equador que sofrem violência, muitas vezes recorrem às instâncias comunitárias que se regem pelo direito consuetudinário.

A *idade* das mulheres costuma contribuir para o conhecimento e a apropriação de seus direitos. Em Cuenca, as jovens são as que menos calam e toleram as agressões, sendo as que mais a denunciam depois de que acontecem os primeiros episódios de violência.

A criação de delegacias [especializadas] e de uma lei, eu acho que sim fez que mudasse em algo a mentalidade das mulheres. As mulheres agora dizem: ‘não, há uma lei, já não se pode bater’... A gente escuta as mães dizerem: ‘se eu soubesse que tinha essa lei, não teria deixado que me batesse por tanto tempo’. Então, agora muitas jovens recém-casadas, elas são as primeiras que vão e conseguem uma boleta de auxílio porque não querem que lhes batam (Coordenadora, Rede Interinstitucional de Atenção e Prevenção da Violência Intrafamiliar. – RIAP-VIF, Cuenca).

Pelo contrário, os resultados da enquete em Villa El Salvador chamam a atenção sobre o fato de que as mulheres de 40 a 49 anos têm menos conhecimento de seus direitos que os grupos etários mais jovens (Macassi León et al., 2009). Ao mesmo tempo, em Ciudad Sandino, Cuenca e Villa El Salvador, algumas das mulheres nesta faixa etária relataram as más experiências que tiveram no passado ao irem a uma delegacia policial comum, antes da existência das Delegacias da Mulher. Suas narrações demonstram que a criação das DMs constituiu-se em um avanço significativo, apesar das limitações que poderiam ter, ao mesmo tempo que compreendem as mudanças alcançadas nas últimas décadas a respeito das percepções sobre a violência doméstica em geral e os direitos das mulheres em particular.

A influência das *crenças religiosas* nas decisões das mulheres aparece nos depoimentos de algumas das mulheres entrevistadas, que observam que uma das motivações para manterem seu casamento foi sua fé ou esperança em uma ‘mudança’ do agressor, como também seu desejo de não contrariar os mandatos de sua religião.

Em 2001 fui por primeira vez [à DM], porque meu esposo me tratava muito mal. Consegui uma boleta de auxilio. . . Tinha que renová-la cada mês, e assim passava o tempo. Ele se portava bem, e meus outros familiares faziam que eu me reconciliasse. Ele dizia que não ia ser mau e, então sim, eu acreditava nele. Eu dizia, porque ele é meu esposo, tenho que confiar nele. Sim vai mudar, sou casada perante Deus. Para não cometer esse pecado, como me casei perante Deus, não vou me separar. Veja, há 19 anos que suporto tantas coisas que ele me fez; me fez tanto mal (Yazmín, 38 anos, área urbana, indígena, primária completa, empregada doméstica, Cuenca).

Yazmín reconhece o efeito nocivo de ter tolerado a violência por tanto tempo, sendo suas crenças religiosas uma das razões para tal. Seu depoimento mostra como tais crenças podem reforçar a subordinação das mulheres, como também a concepção familista. Mas também, tal como relataram algumas entrevistadas, sobretudo em Cuenca e Ciudad Sandino, há familiares ou pessoas próximas que apelam à religião para aconselhá-las e dar-lhes mensagens para que possam encontrar saídas à violência que não impliquem em ruptura familiar ou de casal, inibindo assim a denúncia formal e a ação legal. Não obstante, é preciso reconhecer que dentro das igrejas há distintas posturas como, por exemplo, em Cuenca, onde a pastoral social da igreja católica mantém uma casa abrigo para mulheres vítimas de violência, a mesma que trabalha desde uma perspectiva de apoio estratégico.

O acesso à informação

Como já se disse anteriormente, quando as mulheres quebram o silêncio, uma das maiores barreiras que enfrentam é o reduzido acesso à informação sobre seus direitos, sobre os procedimentos, as instâncias especializadas e os serviços que estas oferecem. Embora na

pesquisa com a população se demonstre que quase todas as mulheres sabem que a lei sanciona a violência conjugal, não conhecem à profundidade seu conteúdo nem alcance, como tampouco quais instâncias especializadas existem em sua comunidade ou quais são os serviços e as competências das DMs. Esta falta de informação, geralmente, pode ser constatada nos relatos de todas as mulheres entrevistadas. Esta seria uma das razões pelas quais as mulheres recorrem mais à DM, visto que é a instância mais conhecida pela população. A exceção seria Belo Horizonte, pois se verificou que as mulheres têm acesso a mais fontes de informação e que elas recorrem mais a outras instâncias, antes de irem à DM. Em Ciudad Sandino, os registros da DM evidenciam que somente 22,9% das mulheres que visitaram a DM em 2008 registraram uma queixa, o que sugere que muitas mulheres unicamente vão com o objetivo de solicitar informação sobre o que fazer para acabar com a violência.

A limitada informação que as mulheres têm, especialmente no início, contribui para complicar seus percursos para terem acesso à justiça e eliminarem a violência. Também contribui para criar incerteza nas mulheres. Outro efeito pode ser que seus caminhos não sejam lineares; que as usuárias voltem uma ou mais vezes à DM, que se detenham porque não encontram uma saída efetiva, que se retirem, se frustrem e permaneçam mais tempo sem exercerem plenamente seus direitos, situação que poderia lhes expor a maior violência. Também acontece o contrário, como destaca o relatório do Brasil.

Em seus relatos as mulheres revelam, também, que os obstáculos podem ser mais facilmente superados, à medida que com os passos dados vão ganhando confiança e adquirem informação sobre seus direitos e sobre a possibilidade de viver sem violência (Pasinato, 2010: 81).

Adquirir esta informação nem sempre é um processo linear, pois às vezes aprendem não somente através da informação proporcionada por um/a profissional, mas mediante seus processos de prova e erro. Outro fator associado é como se transmite esta informação, isto é, caso se faça com o objetivo de estimular as mulheres a tomarem suas próprias decisões a respeito das opções disponíveis, isto pode contribuir mais para fortalecer sua *agência*.

Um caminho duplo e simultâneo

A análise dos momentos e os fatores principais que afetam os caminhos das mulheres em situação de violência revela que o percurso seguido pelas mulheres é duplo, no sentido de que abarca dois processos, um interno e outro externo. O trajeto externo é o que segue em nível institucional e no qual têm contato com pessoas próximas e profissionais. O trajeto interno se refere às mudanças a respeito de seu imaginário individual e sua

autoestima; ou seja, seu processo de converter-se em cidadã de plenos direitos, de reconhecer e enfrentar as estruturas de poder subjacentes tanto em sua situação de violência como em seu caminho para sair dela.

A variação no caminho em busca de ajuda também está relacionada com o tempo que cada mulher precisa para seu percurso 'interno' de autorreconhecimento como sujeito de direitos e para despojar-se das noções que naturalizam a violência e a subordinação feminina em relação aos homens (Pasinato, 2010: 87).

As duas dimensões constituem-se mutuamente, agem dialeticamente e facilitam ou obstaculizam um ou outro processo.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Neste capítulo, comprovou-se a necessidade de distinguir entre o percurso oficial de justiça e os caminhos seguidos pelas mulheres. Enquanto o primeiro se enfoca no acesso formal à justiça, com uma ênfase na punição, a meta principal das mulheres é deter a violência. Embora todas busquem esta meta, as estratégias que empregam para alcançá-la são diversas, muitas das quais não são formais ou não se relacionam com uma sentença ou punição legal. Em algum momento de seu percurso, algumas decidem realizar uma denúncia formal e seguir o caminho policial-judicial até que seus agressores sejam sentenciados. Em alguns casos, podem fazê-lo como uma estratégia para frear a violência, enquanto em outros constitui um fim em si mesmo. Por isso é importante distinguir entre os dois tipos de visitas que as mulheres fazem à DM e os distintos objetivos que nelas perseguem.

Esta distinção baseia-se principalmente em uma mudança nas percepções e na atuação das mulheres, seja porque têm maior informação sobre seus direitos e os procedimentos que devem seguir, porque receberam apoio de sua rede pessoal, ou porque a violência aumentou e devem detê-la. Isso sugere que o percurso das mulheres é dual: enquanto recorrem à DM e a outras instâncias para realizar diversos procedimentos, também vão aprendendo mais sobre seus direitos e vão se fortalecendo como sujeitos de direitos. Observa-se que quando a maioria das mulheres começa seus caminhos, suas maneiras de entender a violência, a justiça e seus direitos estão fortemente influenciadas por conceitos familistas ou tradicionais de gênero. Além disso, concebem seus direitos em uma perspectiva informal de 'o justo', pois desconhecem seus direitos cidadãos neste campo. Este processo de aprendizagem e o desenvolvimento de suas capacidades concretiza-se em uma mudança em sua autoestima e/ou seu empoderamento, e no exercício mais completo de seus direitos.

Seus caminhos também se caracterizam por serem complexos, longos e difíceis, nos quais influenciam diversos fatores pessoais, sociais, culturais e estruturais, onde justamente um obstáculo é a falta de conhecimento de seus direitos. Elas enfrentam as múltiplas barreiras para sair da violência, empregando uma grande variedade de estratégias, as quais mudam de acordo com suas percepções. A variedade de fatores e as diferentes maneiras em que se entrelaçam e afetam os caminhos das mulheres criam uma gama de diferentes opções, oportunidades e barreiras que incidem para que cada mulher tenha um caminho distinto, um caminho que não se pode determinar com antecipação, pois está cheio de tropeços, retrocessos, pausas, êxitos, caminhos alternativos e muitas outras complexidades. Sair da violência e/ou ter acesso à justiça comumente exige uma transformação em um ou mais aspectos da situação e/ou dos imaginários das mulheres. Pelo enraizamento de certas concepções e crenças, pelas dificuldades para realizar estas transformações, nem os processos nem os resultados são inexoráveis para todas as mulheres.

No próximo capítulo se analisará como as DM respondem às expectativas das mulheres, as quais nem sempre concordam com a normativa nacional e/ou as concepções dos/as funcionários/as que trabalham nas DMs.

Capítulo III

As respostas que as mulheres recebem nas DMs e em outras instâncias especializadas

Depois de analisar os complexos, longos e difíceis caminhos que as mulheres devem seguir para eliminarem a violência doméstica de suas vidas e terem acesso à justiça, neste capítulo o enfoque está dirigido ao estudo das respostas que elas recebem durante este percurso, principalmente nas DMs, como também em outras instituições e centros. Com base nas descobertas dos dois capítulos anteriores, aqui se argumenta que *as respostas das DMs e de alguns atores são influenciadas parcialmente por concepções tradicionais de gênero e de família e não necessariamente coincidem com as expectativas das mulheres, nem garantem o fim da violência e o acesso à justiça*. As principais expectativas das mulheres que recorrem às DMs são: proteção e ajuda imediata para frear a violência, denúncia para conseguir uma condenação formal, escuta humanizada ou atendimento de qualidade, e serviços multidisciplinares. Para cada expectativa consideram-se as respostas oferecidas segundo os marcos legais, institucionais e conceituais das/os operadores/as e suas instituições e os efeitos que estas têm em termos de contribuir ou não ao exercício dos direitos das mulheres. Concentra-se nas DMs, embora também sejam considerados os serviços prestados por instâncias especializadas e as instâncias de coordenação nas quatro localidades de estudo. Para isso, o capítulo inicia com uma breve apresentação das competências das DMs.

AS COMPETÊNCIAS DAS DELEGACIAS DA MULHER

As Delegacias da Mulher são instâncias especializadas criadas com o propósito de facilitar o acesso à justiça para mulheres vítimas de violência de gênero²⁹. Tipicamente, são

²⁹ As competências das DMs variam em cada um dos países e continuam evoluindo. Há maior informação e análise sobre os modelos nos mapeamentos nacionais (Camacho e Jácome, 2008; D'Angelo e Molina, 2008; Pasinato e Santos, 2008; Yáñez e Molina, 2008) e no regional (Jubb et al., 2008) elaborados no início deste projeto. Podem ser encontrados no *website*: www.ceplaes.org.ec/AccessoJusticia.

instâncias policiais, tal como operam em três dos países estudados: Brasil, Nicarágua e Peru. O modelo do Equador é uma exceção, visto que é o único na região que constitui uma instância de administração de justiça sujeita ao Poder Executivo.

Os modelos policiais têm as seguintes competências como parte do processo policial-judicial: o recebimento das queixas, incluindo o trâmite dos procedimentos das mesmas; a investigação e esclarecimento dos fatos; a preparação do expediente para a denúncia; a referência das usuárias às instâncias pertinentes para completar o expediente (por exemplo, para o laudo médico-legal) e a transferência do processo à instituição correspondente do sistema judicial (por exemplo, o Ministério Público). Os procedimentos para solicitar as medidas de proteção começam nas DMs do Brasil e Nicarágua e depois são transferidas ao juizado correspondente. Se há uma violação das medidas, as DMs da Nicarágua e Peru podem participar em sua aplicação, ou o faz outra unidade policial; como no caso do Brasil onde a prisão em flagrante é competência da Polícia Militar.

As competências das DMs do Equador, as quais não são instâncias policiais, mas de administração de justiça, são as seguintes: receber a queixa³⁰ e a solicitação de medidas de proteção, outorgar as medidas de amparo, realizar as “audiências de conciliação e julgamento”³¹, ordenar a apresentação de provas, analisar o expediente e emitir uma sentença (em casos de violência física) ou uma resolução (em casos de violência psicológica). A esta dependência não lhe compete realizar todas as etapas do processo para conseguir uma sanção judicial, mas se apoia em outras instâncias: o *Departamento de Violência Intrafamiliar da Polícia* (DEVIF) leva a notificação ao agressor, o Instituto de Criminologia faz o laudo médico-legal (ou um perito médico-legal acreditado) e, eventualmente, o DEVIF intervém se o agressor não respeita as medidas de proteção.

As atribuições das DMs correspondem a seus mandatos legais e institucionais e, portanto, diferem em cada país³². Em Belo Horizonte (Brasil), durante o período em que se levou a cabo o trabalho de campo deste estudo, a DM recebia queixas de violência doméstica, contravenções e crimes praticados contra mulheres adultas. Em Cuenca (Equador), embora as DMs possam receber queixas de violência sofrida por qualquer integrante da família, na prática, as agressões contra menores de idade passam aos juzizados especializados para o atendimento de crianças e adolescentes, pelo que somente lidam com queixas de agressões contra pessoas adultas. Em Ciudad Sandino (Nicarágua), as DMs têm competência para a violência intrafamiliar e sexual, tanto de contravenções

³⁰ Enquanto que nos modelos policiais o recebimento da queixa é o primeiro passo, no Equador a maioria das usuárias, ao momento do estudo, devia pagar uma quantia mínima a advogadas de uma ONG especializada ou contratar advogados/as privados para redigir a queixa, antes de entregá-la à Intendência que realiza um sorteio para determinar em qual DM a usuária procederá com a queixa.

³¹ Embora se chamem audiências de conciliação e julgamento, não significa que se façam mediações ou acordos em torno do fato denunciado, apesar de que nelas possa ser determinada uma pensão alimentícia para os/as filhos/as.

³² No resto do sistema policial-judicial pode ou não haver instâncias especializadas para atender a violência contra as mulheres.

como de crimes, contra mulheres, crianças e adolescentes. Em Villa El Salvador (Peru), as DMs somente recebem casos de violência familiar, os quais podem ser classificados como lesões graves, lesões leves ou contravenções; recebem-se casos de violência sexual somente se há um vínculo familiar entre o agressor e a vítima.

Há outras características das DMs que são relevantes em relação à determinação do tipo de resposta que estas instâncias oferecem às expectativas das mulheres sobre o acesso à justiça e à eliminação da violência em suas vidas: a capacitação especializada; a localização das DMs; os serviços multidisciplinares prestados, e se estes são oferecidos na mesma DM e/ou em coordenação com outras instâncias do Estado e da sociedade civil e, finalmente, o sexo das/os funcionárias/os.

Todos estes aspectos institucionais contribuem direta ou indiretamente para dar forma ao caminho que as mulheres percorrem em sua busca por terem acesso à justiça e terminarem com a violência. Muitos deles serão retomados na discussão à continuação, junto com as percepções das/os operadoras/es e outros elementos pertinentes.

AS PRINCIPAIS EXPECTATIVAS DAS MULHERES E A RESPOSTA DAS DMs

O estudo encontrou que as expectativas mais frequentes entre as mulheres são: (1) receber proteção e ajuda imediata para frear a violência; (2) apresentar uma queixa formal para conseguir uma resposta judicial; (3) receber informação, um tratamento adequado com uma 'escuta humanizada' e serviços de qualidade em geral; e, (4) ter acesso a serviços multidisciplinares. É necessário distinguir entre as respostas 'formais' e 'informais' que as mulheres solicitam nas DMs. As formais são as que competem às DMs e, mais especificamente, são os procedimentos específicos para a punição e a proteção. As informais são as que ocorrem fora destes procedimentos, não obstante, possivelmente sejam parte dos protocolos, por exemplo, a qualidade do atendimento. Esta demanda deve-se ao fato de que muitas mulheres têm conhecimentos limitados sobre as atribuições das DMs, de maneira que não sabem bem quais respostas podem solicitar.

PROTEÇÃO E AJUDA IMEDIATA PARA FREAR A VIOLÊNCIA

Geralmente, a maioria das mulheres recorre à DM pela primeira vez depois de sobreviver por algum tempo à violência em silêncio, quando a situação de violência que sofrem por parte de seu (ex-)esposo/companheiro piorou tanto que as ações informais ou indiretas que utilizavam no passado já não são efetivas. Frente a esta situação de perigo, uma das

necessidades mais sentidas e uma das expectativas mais importantes das mulheres ao acudirem à DM, são obter proteção e uma ajuda imediata para frear a violência. Aqui vai se considerar tanto o procedimento formal, ou seja, as medidas de proteção, como as medidas informais.

Talvez a demanda mais frequente das mulheres que recorreram à DM nas quatro localidades estudadas seja a de proteção, preferivelmente através de uma medida imediata. As citações apresentadas a seguir transmitem a urgência das mulheres de se beneficiarem de medidas que, de alguma maneira, dêem proteção a elas e seus/suas filhos/as e evitem novas agressões: Norma pede a expulsão do agressor do lar; enquanto Ana fala de modo impreciso de apoio, tal como muitas mulheres costumam fazer.

Que me ajudem a deter a agressão, que ele vá embora para que já não haja mais agressões que era o que mais doía, porque ele me tratava mal, me via de um jeito mal (Norma, 23 anos, área urbana, mestiça, primário completo, artesã, Cuenca).

...eu disse para eles que me apoiassem porque era muito maltratada (Ana, 33 anos, vendedora de roupa, Ciudad Sandino).

O acesso a medidas formais de proteção formais varia muito entre os quatro países, de acordo com suas competências legais. No Equador, as medidas de proteção são solicitadas e outorgadas nas DMs; no Brasil e Nicarágua as delegacias especializadas têm competência somente para receber a solicitação das medidas de proteção e referi-las a instâncias judiciais. No Peru, as medidas de proteção são unicamente solicitadas e outorgadas através da Ministério Público da Família ou Mista ou o Juizado da Família ou Misto; contudo, não é obrigatório fazer uma queixa para solicitar uma medida de proteção. A grande maioria das mulheres em Cuenca solicita e recebe medidas de proteção, enquanto em Belo Horizonte, Ciudad Sandino e Villa El Salvador, embora não haja dados globais disponíveis, o número de mulheres que recebe esta medida é muito menor. A informação obtida das entrevistadas mostra também uma diferença marcada na concessão de tais medidas: em Belo Horizonte e Cuenca todas as mulheres que as solicitaram as obtiveram e em Cuenca estas foram quase todas as entrevistadas, enquanto que em Belo Horizonte estas correspondem à metade das mulheres entrevistadas. Em Ciudad Sandino e Villa El Salvador muito poucas as receberam³³.

Os trâmites realizados nas DMs e o modo como as mulheres são informadas variam muito de um lugar a outro. Em Belo Horizonte, a solicitação destas medidas de proteção passou a ser competência das DMs a partir de 2006, com a promulgação da Lei Maria da Penha.

Para a operacionalização do pedido, foram criados formulários que as/os operadoras/es devem preencher no momento da solicitação, embora não exista um protocolo para isso.

Ali têm uma lista e eles vão perguntando o que você quer: 'Quer que fique afastado cinquenta metros?' 'Aí você diz: 'Sim'. 'Quer... pensão alimentícia?' Você diz: 'Sim'. 'Quer que ele não tenha contato com seu filho?' 'Ah, não quero'... e assim por diante. É assim que funciona, não é uma explicação, ele te pergunta o que você quer ou o que você não quer. Se não entendeu bem o que estão te perguntando, você pergunta: 'Mas o que significa isso? Que nunca vai chegar perto de meu filho? Em nenhum caso?' 'Aí, se você tem uma dúvida, você pergunta, se não, ... Isso é tudo o que você pode fazer, responder sim ou não (Kátia, 28 anos, negra, estudante universitária, não trabalha, Belo Horizonte).

Aplicar o formulário a todas as usuárias poderia ter um maior impacto para as mulheres, visto que oferece a oportunidade de que conheçam os direitos que poderiam exigir. No entanto, a experiência de Kátia demonstra que a forma burocrática de preencher o formulário confunde mais as mulheres, pois geralmente não recebem uma explicação adequada.

As medidas de proteção têm pouca presença nos procedimentos da Nicarágua e do Peru. No primeiro caso, isto poderia se explicar pelo uso frequente da mediação que se tramita na própria DM (além de instâncias judiciais), pois apesar desta medida ser aplicada como uma alternativa à punição, também serve como uma forma de proteção caso seus esposos/companheiros não respeitem os termos do acordo assinado (D'Angelo e Molina, 2010). O relatório de Villa El Salvador considera que embora as medidas de proteção não sejam tramitadas nas DMs, as /os funcionárias/os da DM não fazem o suficiente para informarem as mulheres e o público sobre a existência e o alcance destas medidas, como tampouco sobre os procedimentos para solicitá-las; dinâmica que cria uma espécie de círculo vicioso. Isto se explica pela incidência da concepção familista, a falta de vontade das/os funcionárias/os de tais dependências e por um desleixo jurídico (Macassi León et al., 2010).

No modelo policial, ao contrário do modelo equatoriano, também poderia ser que há menos solicitações e aprovação de medidas cautelares devido a que sua emissão não é imediata. Por exemplo, no caso de Belo Horizonte, a polícia tem que tramitar a solicitação em 48 horas e o juizado também tem 48 horas para responder. Às vezes, este período dilata-se, como no caso de algumas das entrevistadas que esperaram até seis meses para receberem as medidas. As distintas limitações encontradas mostram que nestes três países falta uma medida formal que seja ágil e de fácil acesso. Por outro lado, em Cuenca, as medidas são emitidas quase que imediatamente quando as mulheres fazem a queixa e as solicitam.

Outra limitação encontrada, particularmente nos estudos de caso do Equador e Brasil, é que os atores institucionais relativizam a efetividade destas medidas. Por exemplo, em Cuenca, algumas/alguns operadoras/es criticam as mulheres por denunciarem sem terem como propósito dar continuidade a um processo judicial visando a punição do agressor, mas que seu objetivo é somente obterem uma medida de proteção ou amparo com o fim de advertir seu esposo/companheiro para que se abstenha de repetir as agressões. Apesar de que nas quatro DMs apareçam mulheres buscando que as/os funcionárias/os orientem seus esposos/companheiros para que as tratem melhor, parece que as/os operadoras/es subestimam a necessidade urgente de proteção das usuárias que recorrem à DM. O estudo do Equador observa que outra limitação é que nem sempre as medidas de amparo são efetivas, pois em alguns casos os agressores não as respeitam e, em outros, a polícia não responde de forma ágil ao chamado das mulheres ou não prendem o acusado.

Em suas 'primeiras visitas' às DMs, muitas mulheres esperam que as/os funcionárias/os intervenham com *medidas informais*, tanto no sentido de se sentirem apoiadas, protegidas e escutadas, como que ajam de forma imediata para deter o comportamento violento de seu esposo/companheiro, sem que exista uma queixa, um processo judicial ou uma sentença. Como muitas delas ainda querem seguir com sua relação conjugal, desejam que as/os funcionárias/os da DM falem com seu esposo/companheiro para que mude sua conduta, que converse com ele para informá-lo sobre as leis e os direitos das mulheres, ou que o advirta, o amedronte ou o repreenda e, inclusive, que o prenda por um período breve –sem punição formal– como uma forma de advertência.

Estas expectativas são mencionadas nas quatro localidades da pesquisa, embora com algumas variações. Em Villa El Salvador, as entrevistadas pedem, além das outras formas informais de intervenção, que se dê uma lição aos agressores. Chama a atenção que em Cuenca, apesar do acesso às medidas cautelares ser quase garantido, as mulheres também pedem respostas informais, o que mostra a variedade de expectativas das usuárias das DMs, que vão além da norma e da resposta institucional.

Francisca esperava que chamassem seu marido para 'conversar' e que ele entendesse que deveria parar com as agressões. Disse que o chamaram à Delegacia, mas aparentemente o 'sermão' não surtiu os efeitos esperados e as agressões continuaram (Pasinato, 2010: 88).

Vêm aqui dizendo: 'quero que prendam meu esposo porque sempre me maltrata psicologicamente'. Para elas essa é a solução, que eles vão à prisão, como um castigo por uma semana, nada mais. Amedrontá-los (Suboficial de Segunda, Polícia Nacional, DM, Villa El Salvador).

As DMs não necessariamente podem satisfazer todas as expectativas das usuárias, pois não têm competência para realizar tais trâmites, ainda menos para ordenar a prisão sem que o devido processo tenha sido cumprido. Raramente relatou-se que, em Belo Horizonte e em Villa El Salvador, as/os operadoras/es convocaram o homem à DM e conversaram com ele. Em Ciudad Sandino (e na Nicarágua, em geral) isto costuma acontecer com mais frequência por ser o primeiro passo para a realização de uma mediação policial.

As/os funcionárias/os das DMs tentam encontrar uma solução ao verem que muitas mulheres encontram-se entre a espada e a parede, buscando frear a violência mediante ações informais e, ao mesmo tempo, querendo evitar uma ação judicial que possa concluir com a condenação ou prisão de seu esposo/companheiro. Frente a este dilema, os quatro estudos de caso identificam uma série de respostas informais dadas pelas/os operadoras/es. Uma opção selecionada por uma pequena parte das/os funcionárias/os é explicar para as mulheres com paciência e convicção sobre seus direitos, de modo que se reconheçam como sujeitos de direitos, ao mesmo tempo em que lhes informem e orientem sobre os procedimentos formais existentes para exercê-los.

O doutor Guaraca é uma boa pessoa. Ele sim se portou firme quando fui fazer a queixa, ele costumava dizer que estude, que fique bem, que eu tenho direitos, me dizia: ‘diga que você tem alguém que a defende’. Isso nos ajuda porque a gente se sente presa, não sabe o que fazer nem aonde ir, é bom a gente saber que tem ajuda de outros lados (Dolores, 43 anos, área urbana, mestiça, cursando ensino superior, negócio próprio/artesã, Cuenca).

Uma segunda opção – e talvez oposta à anterior – é que as/os operadoras/es culpam as mulheres por suas contradições e sua indecisão de continuarem até o final com o processo policial-judicial. Tais ambivalências respondem a uma multiplicidade de fatores, entre os que têm peso a perspectiva familista presente nas mulheres e nas/os funcionárias/os que as atendem. Estes dois tipos de respostas são encontrados nas DMs das quatro localidades estudadas.

Uma terceira resposta foi dada em Villa El Salvador, a qual se refere ao sentimento de frustração expressado pelas/os funcionárias/os da DM, sobre não poderem fazer “mais”, especialmente de maneira pontual, para defenderem os direitos das mulheres. Vale ressaltar que uma oficial entrevistada observa que gostaria de ter a faculdade de aplicar a prisão preventiva, sem que haja uma sentença, coincidindo com a demanda de algumas mulheres. Esta frustração é um indicador das limitações do sistema e/ou dos escassos resultados na prática.

A QUEIXA E O PROCESSO POLICIAL-JUDICIAL DENTRO DAS DMS

Este capítulo enfoca a resposta institucional que as mulheres recebem nas ‘visitas subsequentes’ às DMS, quando recorrem com a decisão de fazerem uma queixa e de seguirem todo o processo formal. Antes de indagarem os obstáculos institucionais que, com frequência, encontram neste trajeto, é importante anotar que algumas mulheres encontram relativamente poucas dificuldades institucionais ou de outra índole quando registram sua queixa; pois tiveram uma boa experiência em sua passagem pela DM.

Olga, também, sentiu-se bem atendida. Ela esperava que o marido a respeitasse e parasse de agredi-la. Depois que registrou o fato, as agressões pararam e, em sua opinião: “eu ali fui bem tratada e não posso dizer nada sobre como podem melhorar” (Olga, 51 anos, mulata, primário incompleto, manicure, Belo Horizonte; citada em Pasinato, 2010: 115).

Obstáculos no registro da queixa e durante a investigação policial

Embora sejam poucos os casos relatados, um primeiro problema que as usuárias das DMS podem encontrar, é que as/os funcionárias/os não recebam sua queixa, o que pode acontecer devido a que desestimem o caso ou a que a mulher já tenha feito uma ou mais queixas sem seguir o processo, pelo que desconfiam que desta vez seja igual. As mulheres encontram também barreiras durante o processo de investigação policial, as quais podem ser motivo para arquivamento ou fechamento do caso. Limitações para conseguir depoimentos e apresentar provas dos fatos denunciados também é um problema recorrente.

A primeira vez ele me cortou, me bateu e essa vez foi a primeira vez que fui à Delegacia. No fim de semana seguinte ele veio e deu patadas na porta e quase a quebra, entrou, me bateu e quase me enforcou e não se importou que as meninas vissem tudo isso. E fui novamente à Delegacia. Não me disseram nada, vieram ver a porta, mas depois de oito dias e não encontraram nada. Nas duas vezes me mandaram à Medicina Legal, mas dizem que não podem processá-lo, que não podem levá-lo porque o que ele fez é contravenção, não é dano, não são lesões. Então, que estão esperando? Até que me mate? (Juana, 26 anos, educadora popular, Ciudad Sandino).

Outro aspecto que revela esta citação é que as mulheres têm conhecimentos imprecisos sobre os procedimentos e os requisitos para seguirem um processo judicial. Se há algo que não lhes parece ‘correto’, muitas não têm os critérios nem a informação necessária, ou simplesmente não se sentem com o direito de perguntar ou reivindicar.

Deve se ressaltar outros dois problemas frequentes que podem ter graves consequências. Um é a falta de testemunhas do fato denunciado ou de pessoas dispostas a testemunhar,

o que pode provocar que as usuárias deixem de contar com essas provas. Outro problema é a demora dos processos. Tanto em Belo Horizonte como em Ciudad Sandino, durante as entrevistas algumas usuárias revelaram que seus casos já estavam em processo há um ano, sem expectativas de conclusão em curto prazo. Perante estas dificuldades, algumas usuárias das DMs percebem que com o acompanhamento de um/a profissional conseguem evitar ou diminuir algumas barreiras. Entretanto, são poucas as mulheres que vão acompanhadas de uma advogada ou outra especialista, pois carecem de recursos econômicos, ou porque estão começando seu caminho e desconhecem os serviços existentes em sua comunidade.

Efeitos da perspectiva familista e a desconfiança

A influência da perspectiva familista nas atitudes e atuação das mulheres e, particularmente, das/os operadoras/es das DMs, pode afetar a qualidade do tratamento, seu acesso a certos procedimentos e gerar desconfiança.

Assim como há pessoas que preferem esta Delegacia, também há pessoas que se incomodam quando lhe dizem: ‘Senhora, já é a quinta vez que a vejo por aqui’. E sempre, certo, não conclui pela denúncia. Denuncia seu esposo, mas na parte da tarde está se reconciliando e quando é citada para comparecer, ela não comparece. ‘Você tem que sentar todas as vezes que eu queira sentar’. E se chateia, não é? Eu acho que está mal, que ela deve compreender que isto não é um jogo, é algo sério. A queixa é algo sério, mas elas pensam que não, que somente serve para chamar a atenção de seu esposo (Segundo-tenente, DM, Villa El Salvador).

Embora este operador expresse seu mal-estar porque supõe que as mulheres não continuem com o processo de denúncia porque se reconciliam com seus esposos/companheiros –o que para ele implica um desprezo do processo formal– o que a citação demonstra é que boa parte das/os funcionárias/os que trabalha nas DMs não compreende cabalmente os efeitos produzidos pela violência e os múltiplos obstáculos que as mulheres devem superar para chegarem à DM e seguirem um processo judicial.

Precisamente, um obstáculo ocasionado pela atitude familista de algumas/alguns operadoras/es pode ser que, às vezes, tentem dissuadir as mulheres para que não denunciem os fatos violentos.

Só fui para piorar a situação. Disseram-me que tinha que tentar arrumar a situação, que éramos muito jovens e tínhamos todas nossas vidas pela frente. Que tínhamos que pensar nos filhos, que nos uníssemos. Não falaram comigo sozinha (Adília, 19 anos, auxiliar em um cassino, Ciudad Sandino).

A polícia não é para registrar um montão de queixas. Supõe-se que a Delegacia de Mulheres é para que o lar se una, não para separar o lar, supostamente essa é nossa função. Nós não dizemos: 'Uau! Batemos um recorde em queixas.' O que nós queremos é que o lar esteja unido (Suboficial, DM, Villa El Salvador).

À diferença destas expressões familistas mais radicais em Ciudad Sandino e Villa El Salvador, em Belo Horizonte observou-se que a ênfase que as autoridades puseram na aplicação da lei sobre a violência doméstica, fez que a concepção familista tivesse pouca incidência nas/os funcionárias/os da DM e se expressasse de maneira mais sutil. Em Cuenca, verificou-se que, apesar das variantes entre as/os funcionárias/os, também há relativamente menor presença da perspectiva familista.

O peso da repetição das queixas gera uma atmosfera de desconfiança entre as usuárias e as/os funcionárias/os que trabalham nas DMs, que pode ter consequências graves para o acesso à justiça das mulheres. Encontrou-se esta dinâmica em todas as localidades da pesquisa, embora se expresse de diferentes modos, por exemplo, quando as/os funcionárias/os entrevistadas/os manifestam que as mulheres gostam de sofrer, que não sabem o que querem (Belo Horizonte), ou que elas pensam que a violência é natural (Belo Horizonte, Villa El Salvador). Do mesmo modo, para algumas mulheres, certas pessoas que trabalham nas DMs já não têm credibilidade (Cuenca) ou não lhes inspiram confiança (Ciudad Sandino). Isto acontece porque as respostas das DMs muitas vezes não são efetivas nem para deter a violência, nem para iniciar um processo judicial. Pode se dizer que, às vezes, existe uma “dupla desconfiança” que, como observa a equipe do Peru, “contribui para que a impunidade seja um denominador comum ao redor dos casos de violência” (Macassi León et al., 2010: 80).

Contudo, não se pode generalizar, pois nas quatro localidades estudadas, várias usuárias relataram experiências positivas quando foram às DMs. Também, nas entrevistas com as/os funcionárias/os verificou-se que algumas/ns são sensíveis, que entendem estas dificuldades e contribuem para que as mulheres se reconheçam como sujeitos de direitos. Em outras palavras, suas atitudes e comportamentos com as usuárias refletem o enfoque de apoio estratégico.

Então, dessa maneira, quando ela recorre à Delegacia é porque já passou por um pouco de tudo. Ela já conseguiu se convencer da falta de apoio da família e procura a Delegacia. Por isso, acho que nós devemos tratá-las bem, de verdade. Eu penso assim, penso dessa forma (Policial do sexo feminino da DM, Belo Horizonte).

As normas das Delegacias mencionam o bom tratamento e as/os funcionárias/os o aplicam de distintas maneiras, algumas vezes, como no caso citado, procura se fortalecer

as mulheres; não obstante, estas atuações podem ser consideradas como uma exceção. Uma deficiência em relação à garantia de um tratamento adequado é que não se faz um monitoramento efetivo da implementação destas normas.

A violência psicológica e a mediação

Embora o reconhecimento legal da violência psicológica tenha sido uma inovação nestes países, as mulheres ainda encontram barreiras para terem acesso à justiça. Nestes casos, a causa de limitações das próprias normas, os vieses presentes no sistema e a percepção das/os funcionárias/os influem para que se menospreze este tipo de violência. A respeito das normas, somente no Brasil e Nicarágua estes casos podem ser processados pela via penal, embora também haja algumas limitações como, por exemplo, no Brasil onde os policiais apresentam dificuldades para reconhecer a violência psicológica, uma vez que as diferentes formas de manifestação desta violência nem sempre se encontram tipificadas no Código Penal Brasileiro. No Equador, a violência psicológica é processada pelas DMs, mas mediante um trâmite especial pela via civil. No Peru, sua limitada aplicação deve-se a dificuldades nos procedimentos para quantificar os danos. Ao mesmo tempo, as percepções de várias/os operadoras/es também funcionam como um filtro, dificultando a continuidade no percurso judicial.

Acho que foi em 2002, 2003, a delegada me disse que não podia fazer nada, que a única coisa que ela podia fazer era chamá-lo e ‘dar-lhe um sermão’, porque ele não tinha me agredido. Eu nunca fui agredida fisicamente, nunca tive um olho roxo, um braço quebrado para mostrar pra eles... Eu disse: ‘ouça, se eu faço isso e não acontece nada, se eu volto, ele me mata. Isso não vai adiantar. Não posso fazer nada’. Então, eu desisti (Marisa, 48 anos, branca, nível superior completo, afastada do trabalho por licença médica, Belo Horizonte).

Em Belo Horizonte, em particular, observa-se que estes casos são classificados implicitamente como “não penais” e, portanto, não são priorizados pelas/os operadoras/es e as mulheres têm que insistir para serem atendidas (Pasinato, 2010). Também em Belo Horizonte e em Ciudad Sandino, observou-se que as mulheres recebem melhor atendimento se chegam à DM com suficientes evidências de danos físicos severos que corroboram seus relatos, pois é visível o ‘corpo do delito’. Embora este conceito seja uma figura defasada da tradição jurídica da região, aparentemente continua vigente nas DMs e outras instituições do sistema judicial.

Um procedimento que contribui para que as usuárias não continuem todo o processo formal é o uso frequente da mediação na Nicarágua, a mesma que pode ser realizada nas DMs (ou na delegacia policial) através da Diretoria de Resolução Alternativa de Conflitos

[*Dirección de Resolución Alternativa de Conflictos*] (DIRAC), no Ministério Público ou no Juizado Local. Neste país, desde os anos noventa, há grandes debates sobre o uso da mediação (Jubb, 2001). Por um lado, apresenta-se como um dos benefícios deste procedimento, o fato que pode se aplicar nos casos onde não há suficientes evidências para processar as lesões como um crime; em cujo caso a mediação permite que as mulheres obtenham ‘algo’ para se proteger, até que possam reunir mais provas para realizar uma queixa por um crime (D’Angelo e Molina, 2010).

Por outro lado, a mediação viola os direitos humanos das mulheres de múltiplas maneiras. Em primeiro lugar, o desconhecimento sobre os efeitos e o alcance da medida, como a influência da concepção familista, contribuem para que algumas mulheres solicitem este procedimento; porém, em outros casos, as/os operadoras/es promovem seu uso em vez de receberem a queixa, sobretudo quando, de forma subjetiva, consideram que a mulher não vai seguir o processo. Segundo, as mulheres muitas vezes não registram as mediações realizadas nas DMs, em outras instâncias policiais ou nos juizados e; portanto, depois não têm o mesmo acesso à proteção se o acordo for violado, nem lhes serve como evidência em outro processo judicial que iniciem tentando punir o agressor. Terceiro, às vezes, aplica-se em casos de delitos ou outras circunstâncias que não são suscetíveis de mediação. Quarto, usualmente as duas partes assumem responsabilidade pela violência e comprometem-se a não repeti-la, o que ignora que um deles foi o agressor e a outra a agredida, e desconhece a relação de poder que sustenta a violência de gênero.

Assim como o evidencia, o uso excessivo da figura da mediação, um dos riscos do modelo é ‘psicologizar a violência,’ corresponsabilizando a mulher vítima do mesmo modo que o homem agressor, invisibilizando seu caráter de delito e negando os direitos da mulher (D’Angelo e Molina, 2010: 26).

Devido a que este procedimento contraria o estabelecido nas normas regionais e internacionais sobre os direitos humanos, foi eliminado das leis dos outros países, mas continua vigente na Nicarágua, não somente desconhecendo o marco legal internacional, mas afetando o exercício dos direitos e o acesso à justiça para as mulheres em situação de violência.

Barreiras pela interseção do gênero com outras discriminações

Um dos filtros que extraoficialmente se pratica nas DMs é a prestação de um atendimento diferenciado às mulheres, dependendo da classe social e de sua etnia, como também do nível de escolaridade ou conhecimento que tenham de seus direitos. Isto indica que as lacunas reveladas na pesquisa de opinião acerca do acesso a informação sobre os direitos

das mulheres conforme a classe socioeconômica, idade, etnia, nível de escolaridade e área de residência estão vigentes quando elas recorrem às DMs.

As pessoas muito humildes são deixadas um pouco de lado... E lá vão muitas mulheres que apanharam, com os filhos, chinelos de borracha, sem dinheiro para dar algo de comer para seus filhos porque acabam de ser agredidas e correm à Delegacia da Mulher. Senti muito isso lá. Eu acho que aí tem uma falha porque aí na recepção deve atender uma pessoa mais capacitada para receber as vítimas. Eu já tinha uma medida protetiva, já tinha um advogado. Assim, senti que muitas até desistiam, que estavam com seus filhos chorando e cansadas de esperar iam para suas casas. [...] E aí eu ficava pensando 'elas vão voltar de novo para esse inferno, vão chegar em casa e vão continuar sendo maltratadas porque aí os maridos já vão saber que elas foram e que...'. Não é que bateram com a cara na porta, mas muitas vezes não acontecia o que elas esperavam. (Gabriela, 40 anos, branca, nível superior completo, funcionária administrativa de uma empresa privada, Belo Horizonte).

Este e outros depoimentos revelam que há mulheres que não sabem como manejar o sistema, que costumam encontrar barreiras específicas para serem atendidas, para realizarem os trâmites esperados ou para receberem maior informação. Assim sendo, a equipe do Equador propõe uma análise do percurso institucional:

Revela o 'calvário' que as mulheres que sofreram violência devem seguir, se é que desejam seguir o processo até obter uma sentença e uma sanção. Mostramos como toda a carga processual tem que ser assumida pelas vítimas, pelo que levar adiante sua causa, exige das mulheres um número ilimitado de esforços, dedicar muito tempo, ter muita paciência e uma enorme perseverança para não abandonar seu propósito. (Camacho et al., 2009:169)

Geralmente, as mulheres que decidem fazer uma queixa na DM e seguir todo o processo policial-judicial enfrentam uma variedade de obstáculos nas DMs das localidades pesquisadas, os quais podem interromper, atrasar, complicar ou limitar seu caminho para terem acesso à justiça e erradicarem a violência de suas vidas.

O ACESSO À INFORMAÇÃO, A ESCUTA HUMANIZADA E A QUALIDADE DOS SERVIÇOS

Algumas das expectativas que as mulheres têm das DMs estão relacionadas com a qualidade dos serviços. Em todas as localidades da pesquisa verificou-se que as mulheres enfatizam os seguintes elementos: o tratamento digno ou a escuta humanizada; o recebimento

de mais informação; em alguns casos, serem atendidas por mulheres porque pensam que serão melhor tratadas e outros indicadores da qualidade do serviço, como são a privacidade e o horário de atendimento. Muitas de suas expectativas coincidem com os padrões do bom serviço —que as mulheres devem ser tratadas como alguém que toma decisões sobre suas próprias vidas (Batres, 1997)— o que supõe que estes serviços as apoiem no processo de apropriação de seus direitos.

O bom tratamento e a ‘escuta humanizada’

Estes dois aspectos são, talvez, os mais valorizados pelas mulheres que recorrem à DM e às outras instituições relacionadas. Tal como se observou, sentirem-se apoiadas ou escutadas são duas expectativas fundamentais das mulheres, que esperam serem apoiadas em seus caminhos tão cheios de riscos e de obstáculos. A expressão “escuta humanizada” utilizada no estudo do Brasil refere-se a um atendimento que parte do “reconhecimento de que a violência contra a mulher constitui uma violação dos direitos humanos e que tem como objetivo o fortalecimento das mulheres para que possam acabar com a situação de violência” (Pasinato, 2010). Há vários exemplos de mulheres que recebem um bom tratamento nas DMs, como menciona a equipe do Equador:

O Delegado tenta ‘empoderar’ as mulheres, informando-lhes sobre “o que significa a Delegacia, a lei [contra a violência intrafamiliar], ou seja, uma espécie de explicação de quais são os objetivos e os direitos que ela tem ao vir aqui . . . para tentar que ela mesma impulse o processo, que se obtenham processos concluídos e que a resposta seja efetiva” (Delegado encarregado da CMF 2^a, Cuenca; citado em Camacho et al., 2009: 134).

O tratamento que oferece este titular da DM é coerente com os princípios da escuta humanizada e, tal como se observou anteriormente, é uma decisão pessoal consciente de apoiar as mulheres, tanto para dar-lhes informação sobre seus direitos, como para apoiá-las para que se apropriem deles e exerçam sua cidadania. No outro extremo, nas entrevistas realizadas com as usuárias das DMs nas quatro localidades, recolheram-se os depoimentos de várias mulheres que relatam experiências de não terem sido bem tratadas e se queixam do inadequado atendimento recebido.

São muito indiferentes e te olham de um jeito muito duro. [...] ‘Pronto, o que tem para me dizer?’ Algo assim com o olhar, não é? A gente se esquece de tudo quando olha pra ela. Ou se sente que ‘bem, ainda posso falar’. Isto não, não sei. Bem, me insultam, me ofendem. Ela teria que estar em minha casa e viver esse ambiente para que assim diga: ‘bem, sim’ (Malena, 43 anos, técnica superior, vendedora por catálogo, Villa El Salvador).

Às vezes, elas ficam muito bruscas e repreendem as pessoas, e dizem ‘sim, a culpa é tua, porque já tínhamos te falado, já sabia. Por que aceitou, por que voltou se nós já estávamos te ajudando? Ele não pode te fazer nada, nós somos tuas amigas e estamos aqui para te ajudar’ (Elsa, 30 anos, cobradora de uma empresa de empréstimos, Ciudad Sandino).

Através dos depoimentos das entrevistadas e da observação nas DMs, verificou-se que os maiores problemas com o tratamento estão relacionados com a indiferença e a tendência a culpabilizar as mulheres por não seguirem as orientações que as/os funcionárias/os lhes dão, especialmente sobre os procedimentos da queixa. É menos comum que as mulheres sejam culpabilizadas por provocarem a violência.

O tratamento varia muito de um lugar a outro, como também entre as/os operadoras/es. Em Cuenca e Ciudad Sandino, as mulheres relatam um balanço positivo; nas outras duas localidades é considerado, em geral, deficiente. Em Belo Horizonte o maior problema observado é o tratamento burocrático, enquanto que em Villa El Salvador se cita principalmente a indiferença. Em todos os casos analisa-se que o tratamento que as usuárias recebem depende muito da sensibilidade, a formação e o compromisso de cada operador/a, ou seja, existe um alto nível de individualização na qualidade do atendimento.

Informação e orientação sobre seus direitos e os procedimentos policiais-judiciais

Uma das maiores expectativas que as mulheres têm –tanto entre a população em geral como das usuárias das DMs– é receber informação e orientação sobre seus direitos e os procedimentos judiciais que devem seguir. Ao perguntar às participantes da pesquisa de opinião sobre o tipo de apoio que buscariam se seu esposo/companheiro a maltratasse, uma das respostas mais frequentes foi informação e orientação: 19,5% em Belo Horizonte, 22,3% em Cuenca, 26,2% em Ciudad Sandino e 28,3% em Villa El Salvador. Belo Horizonte apresenta a menor porcentagem e pode se interpretar como o resultado de um maior acesso à informação existente na atualidade; enquanto a maior porcentagem, em Villa El Salvador, pode significar que nesta localidade a população feminina conhece menos as leis e os serviços, pois também aqui a porcentagem de mulheres que conheciam a existência da DM foi menor que nos outros lugares estudados.

A necessidade de receber informação também é salientada nos depoimentos das usuárias, que costumam vincular a qualidade do tratamento com a informação recebida. Suas avaliações são mistas.

No primeiro momento, todo o tempo a Dra. A foi muito carinhosa, me apoiou, me ajudou, me disse que realmente era muito difícil, mas que eu não podia ceder.

Dáí ela me explicou que de acordo com a Lei Maria da Penha, a partir do momento em que eu fui à Medicina Legal, o processo ia seguir independentemente de que eu quisesse levá-lo ou não adiante (Heloisa, 44 anos, parda, superior completo, funcionária pública, Belo Horizonte).

Pois aí me trataram bem, embora só agora eu perceba que eles tinham que falar de meus direitos e o que eu tinha que fazer (Maria, 27 anos, empregada doméstica, Ciudad Sandino).

Um espaço importante para prestar informação às usuárias das DMs pode ser a sala de espera, pois durante o tempo em que as mulheres aí permanecem podem revisar material impresso ou visual sobre seus direitos, as opções que podem ter, os requisitos e procedimentos e os serviços existentes na DM e na comunidade. Contudo, observou-se que a sala de espera e outros espaços das DMs não são aproveitados suficientemente para isso. Uma crítica é que a informação é escassa, que as mensagens não correspondem aos direitos das mulheres e, às vezes, até é contraditória. Além disso, somente em Belo Horizonte há alguém que atende permanentemente na sala de espera, perguntando a cada pessoa o motivo de sua visita, oferecendo orientação em termos de se devem ficar para serem atendidas ou se devem ir a outra instância. Entre as limitações que as usuárias enfrentam é que não sabem quanto tempo devem esperar, nem se podem fazer uma pergunta simples antes de sua vez, o que produz certa desorientação, como se constata no estudo de Ciudad Sandino.

Em nenhuma das DMs analisadas existe uma prática habitual de entregar informação escrita às mulheres durante as entrevistas, seja material produzido pelas organizações feministas e de mulheres ou pelas próprias DMs e outras instâncias do Estado. Isto reflete que não se está fazendo um esforço adequado para oferecer esta informação às usuárias. Uma consequência da deficiente informação, de acordo com várias entrevistadas nos quatro países, é que há um ou mais aspectos do processo judicial de seus próprios casos que elas não entendem, por exemplo, quais são as medidas de proteção que podem solicitar e o seu alcance. Além disso, se não lhes oferecem informação sobre os procedimentos, seus direitos e outras opções que elas têm, ou se a informação disponível visa a proteção da família, dificilmente as usuárias podem se converter em sujeitos ativos de seus processos.

A relevância do sexo das/os funcionárias/os para a qualidade do atendimento

Existem práticas e políticas distintas em cada país ou localidade sobre o sexo das/os funcionárias/os das DMs. Nas DMs do Brasil e Peru, em geral, há um número similar de policiais homens e mulheres, enquanto nas localidades estudadas havia uma maior presença de mulheres. No Peru, há uma política que designa uma divisão sexual de trabalho: estipula-se que quem atende diretamente as mulheres em situação de violência, por exemplo, quem

recebe a queixa, somente podem ser policiais mulheres. No Equador, não há uma política sobre este tema; na prática, em uma das DMs de Cuenca não havia nenhuma mulher, enquanto que na outra somente tinha uma. Na Nicarágua, onde 27% dos membros da instituição policial são mulheres, a política e a prática é que nas DMs somente trabalham mulheres, embora a equipe de apoio (por exemplo, os motoristas) possam ser homens.

As usuárias manifestam uma variedade de opiniões e experiências a esse respeito. Algumas entrevistadas consideram que falar com uma operadora mulher, especialmente quando a usuária está muito vulnerável, é uma grande vantagem. Esta percepção foi encontrada especialmente em Ciudad Sandino e em Villa El Salvador. Outras usuárias das três localidades estudadas —com a exceção de Ciudad Sandino, onde não trabalham homens— manifestam que não encontraram uma diferença no atendimento prestado por homens e mulheres.

Por outro lado, quando fui [à DM] me senti, como te digo, apoiada. E também era diferente porque se podia como mulher falar e se expressar muito mais amplamente. E também te faz valorizar com teus direitos, com tuas demandas. Então como te digo, me fez sentir muito mais segura. Foi diferente porque não pergunta morbidades como os homens e, além disso, levantou minha autoestima, me levantou porque a minha . . . estava muito pra baixo (Patrícia, 39 anos, nível superior incompleto, desempregada, Villa El Salvador).

Entendo que sejam policiais, digamos assim. Mas estamos falando de mulheres e elas não te inspiram aquela confiança, como para conversar com elas. São todas muito sérias, até dão medo. Também não é que vão estar com um sorriso de orelha a orelha. Mas sim, que sejam um pouco mais sociáveis (Verônica, 30 anos, estilista, Ciudad Sandino).

Através da observação realizada nas DMs, pode-se constatar que o sexo da pessoa que presta o atendimento não é relevante, visto que tanto mulheres como homens podem oferecer um atendimento que fortaleça as mulheres, como também um que as culpabilize. Como consequência, a opinião generalizada das usuárias é que é mais importante a qualidade do tratamento que o sexo da pessoa que as atende. Uma melhor atuação responde à confluência de uma série de fatores: sua experiência, sua concepção da violência e o acesso à justiça, sua interpretação das políticas institucionais, sua formação e capacitação, sua sensibilidade e compromisso.

A privacidade e os horários de atendimento

Um indicador da boa qualidade dos serviços é garantir a privacidade. No caso das DMs, constatou-se que apesar de terem uma entrada independente, isso não garante a suficiente

privacidade que é requerida para o atendimento das mulheres que se encontram em situação de violência. Por exemplo, nos quatro lugares estudados, observou-se que a sala de espera não tem suficiente privacidade nem um ambiente acolhedor para as usuárias e que, inclusive, podem se encontrar ali com seu próprio agressor, suas testemunhas e familiares, o que as coloca em uma situação delicada e desagradável.

Em Belo Horizonte, em particular, observa-se que até vendedores/as ambulantes têm acesso às instalações da DM. Por outro lado, em Ciudad Sandino, indica-se que, às vezes, há tantas pessoas que já não há lugar para todas. Em três dos casos –Belo Horizonte, Cuenca e Ciudad Sandino– as salas onde as mulheres registram suas queixas são privadas, mas sua localização ou o tipo de construção permite que se escute de uma salapara a outra o que ali acontece. Em Villa El Salvador, há uma sala grande onde todas as mulheres que vão denunciar são atendidas, e pode haver mais de uma mulher apresentando seu caso na mesma sala. Durante a observação, constatou-se que, às vezes, as operadoras se intrometem em outro caso e até fazem comentários de diferentes tipos à outra usuária. Limitações nos recursos materiais, traduzidas em instalações inadequadas, são um fator importante na falta de suficiente privacidade. No entanto, também observou-se, às vezes, uma falta de consideração e respeito com as usuárias.

O acesso aos serviços também depende do horário de funcionamento. Para oferecer um ótimo atendimento, recomenda-se que as DMs devam estar abertas sempre para receberem as queixas e prestarem outros serviços frente a uma emergência, devido a que as agressões contra as mulheres muitas vezes acontecem de noite ou durante os fins de semana. Contudo, somente no Peru as DMs estão abertas permanentemente, o que embora seja um acerto, a forma de organização do trabalho –turnos de 24 horas seguidos por folgas de 24 horas– supõe uma certa restrição para as usuárias em relação ao seguimento de seus casos, pois devem esperar um dia mais até que a pessoa que as atendeu na primeira vez esteja novamente de plantão.

A qualidade do atendimento e seus efeitos nos caminhos das usuárias

É importante reiterar que a qualidade de atendimento tem um grande impacto nos caminhos das mulheres, tanto no percurso externo como no interno. O tratamento positivo e o negativo estão relacionados com a decisão de que as mulheres continuem em seu caminho para a justiça. Por exemplo, a falta de informação e o tratamento inadequado são fatores que produzem confusão e paralisam o percurso das mulheres, provocando mais pausas, retrocessos, complicações e que seus caminhos sejam mais longos, ao mesmo tempo em que pode contribuir para que as mulheres se sintam frustradas ou insatisfeitas ou que considerem que os serviços das DMs não são ‘para elas’. Os estudos

resgatam vários aspectos positivos do atendimento, especialmente de acordo com as ações de certas/os operadoras/es, mas também mostram várias debilidades importantes.

É interessante observar que apesar das DMs terem diferentes modelos e práticas; no entanto, nas quatro localidades estudadas há bastante coincidência tanto nas expectativas das mulheres, como nas limitações destas instâncias. Assim, constata-se que as mulheres têm percepções variadas sobre a qualidade do atendimento, apesar de que em geral sua experiência seja bastante positiva, de modo que quando lhes perguntamos se voltariam à DM frente outra situação de violência, a maioria respondeu de forma afirmativa. Uma das razões mais citadas é que conseguiram o que queriam; também várias mencionam que se voltassem sua principal motivação seria denunciar, o que indicaria que suas experiências nas DMs e outras instâncias, como suas próprias reflexões, incidiram para que mudem suas concepções e suas expectativas.

ASPECTOS INSTITUCIONAIS QUE AFETAM A QUALIDADE E A ACESSIBILIDADE DOS SERVIÇOS

A qualidade do serviço oferecido pela DM, em grande medida, responde a uma série de fatores administrativos e institucionais. Neste capítulo revisaremos as principais limitações encontradas neste aspecto: os custos diretos, os recursos materiais, os recursos humanos e a falta de uma aplicação consequente das normas de qualidade.

Um princípio básico é a gratuidade dos serviços estatais que atendem as mulheres em situação de violência. Embora as leis dos quatro países garantam um atendimento gratuito, esta disposição cumpre-se cabalmente em três. Em Cuenca, apesar do serviço que a DM preste seja gratuito, há outros custos que as usuárias devem assumir, por exemplo, o pagamento da mobilização para que a polícia intime o agressor, a realização do exame médico legal e, em boa parte dos casos, a redação da queixa. Isto obedece tanto à insuficiência de recursos humanos e materiais, como à falta de outros serviços dentro da DM ou em outras instâncias estatais que ofereçam serviços gratuitos. É de grande preocupação que os custos diretos não sejam assumidos pelo Estado para atender uma violação de direitos humanos.

Os recursos materiais e humanos são limitados em todas as DMs, situação que pode ter duas saídas: os serviços não são prestados ou são oferecidos de maneira parcial; ou as mulheres têm que assumir certos custos diretos ou indiretos. Um exemplo é a falta de combustível e/ou veículo para realizar as citações e/ou as capturas, como mostram os estudos de Ciudad Sandino e de Cuenca. Sem dúvida, a escassez de recursos traduz-se em um atendimento rápido e mais burocratizado, como se analisou no caso de Belo

Horizonte. Além disso, onde as mulheres devem fazer uso de seu próprio dinheiro e tempo, efetivamente está se transferindo uma parte da responsabilidade estatal para elas.

Outro efeito da insuficiência de recursos é a pequena ou nenhuma continuidade dos casos denunciados nas DMs, embora isso também obedeça a outros fatores. Nas quatro localidades encontraram-se sérias limitações quando o esposo/companheiro da denunciante é intimado, mas não comparece à DM, pois as DMs não dispõem de medidas efetivas para buscar o agressor e obrigá-lo a que se apresente. Esta situação que acontece com frequência provoca que, geralmente, o processo se detenha. Por outra parte, embora seja dever da polícia realizar a entrega das intimações, algumas entrevistadas em Ciudad Sandino manifestam que elas mesmas foram as encarregadas da entrega da intimação ao agressor, razão pela qual muitas se inibiram de fazê-lo por temor à reação de seu esposo/companheiro. Similar situação foi detectada em Cuenca, pois as mulheres deviam acompanhar a polícia para intimidar o agressor. Em Belo Horizonte —e no Brasil em geral— sob a lei anterior (Lei 9099/95) acontecia algo parecido; mas com a nova lei (Lei Maria da Penha) isto foi abolido, graças à ação do movimento de mulheres/feminista que exigiu que não se transfira às vítimas a responsabilidade que compete ao Estado. Segundo a pesquisa, em Belo Horizonte, está se cumprindo com esta disposição.

Outro aspecto que incide na qualidade do serviço relacionado com o tratamento das usuárias é o atendimento dispensado às/aos próprias/os funcionárias/os que trabalham nas DMs. Prestar atendimento a mulheres em situação de violência impacta naqueles que prestam os serviços e, portanto, reconhece-se universalmente a necessidade de aconselhamento ou técnicas de autocuidado para estas pessoas. A carência destes serviços pode ter um efeito negativo nas/os funcionárias/os e no tipo de serviço oferecido. Contudo, em nenhuma das localidades pesquisadas existem serviços específicos. A qualidade do atendimento também pode ser afetada se as próprias funcionárias estiverem sofrendo violência doméstica, problema que somente foi mencionado em Ciudad Sandino³⁴.

A formação também tem um grande impacto na qualidade do atendimento³⁵; não obstante, nos quatro estudos de caso tenha se observado que as/os funcionárias/os das DMs não recebem suficiente capacitação. Isto nem sempre obedece à falta de recursos, mas à falta de disposição das/os funcionárias/os (Camacho et al., 2009; Pasinato, 2010). Por outro lado, em Villa El Salvador, todas as/os funcionárias/os da DM receberam pelo menos uma sessão de capacitação no ano anterior ao trabalho de campo, para o qual as autoridades peruanas assinaram convênios com outras instâncias especializadas para que assumam esta tarefa. Faltaria estudar o impacto de tais capacitações, pois nem sempre

³⁴ Um exemplo desta situação foi o assassinato de uma chefe de uma DM em Nicarágua, em abril de 2009, por seu esposo.

³⁵ Outros estudos identificaram que os aspectos mais relevantes das capacitações para as/os funcionárias/os das DMs incluem: o tamanho e a frequência das sessões de capacitação, os temas e a perspectiva sobre a violência; e, que influem no tratamento que as/os funcionárias/os das DMs dão às/aos usuárias/os (Jubb, 2001; Santos, 2005).

é tão imediato ou evidente. Pode se dizer que, geralmente, —com a possível exceção de Villa El Salvador— não se está fazendo o suficiente em nível institucional para melhorar a especialização das/os funcionárias/os.

Deveria se examinar estas insuficiências em vista da disposição das/os funcionárias/os e das autoridades das DMs; já que, como propõe o relatório do Brasil, o tratamento inadequado não é o resultado da escassez de recursos, visto que as/os funcionárias/os dos serviços especializados, que também são poucos, não deixam de prestar um atendimento de qualidade. O relatório do Peru observa que “ao desistir de uma queixa ou deixar o processo de investigação pela metade, incorre-se em um gasto de recursos econômicos, humanos e de tempo, tanto das/os funcionárias/os da DM como da Ministério Público da Família. Vemos que com esta justificativa encobrem-se práticas discriminatórias contra as mulheres” (Macassi León et al., 2010: 122). Em Cuenca, menciona-se que algumas/alguns funcionárias/os manifestaram que não queriam trabalhar na DM. Deve se ressaltar que estas atitudes não são generalizadas entre todas/os as/os funcionárias/os; pois em todos os estudos enfatiza-se que a qualidade do atendimento varia de um/a operador/a a outro/a.

Cabe mencionar mais dois problemas. O tráfico de influências é um fator que pode limitar o acesso à justiça, como manifestaram duas mulheres, uma em Cuenca e outra em Ciudad Sandino. Outra limitação evidenciada é que as normas sobre a qualidade existente nos quatro países — sem questionar seus conteúdos— não estão sendo aplicadas corretamente, nem estão sendo monitoradas e; portanto, convertem-se em práticas informais. É uma demonstração infeliz do argumento de Batres (1997), no qual as/os funcionárias/os das DMs dificilmente podem facilitar o acesso à justiça de gênero se em suas práticas reproduzem os mitos discriminatórios que circulam em seu entorno.

ARTICULAÇÕES INTERINSTITUCIONAIS

Nesta seção se analisarão as relações entre as DMs e outras instâncias policiais-judiciais, os serviços multidisciplinares prestados em centros especializados e as instâncias locais de coordenação. Torna-se evidente que enquanto as DMs e suas/seus funcionárias/os tendem a priorizar a articulação com atores do sistema policial-judicial, as mulheres das populações locais e as usuárias das DMs destacam a relevância dos serviços multidisciplinares, tanto para eliminar a violência como para ter acesso à justiça.

Com outras instâncias do sistema policial-judicial

Há várias instâncias que intervêm no percurso oficial da justiça para as mulheres em situação de violência —mesmo no modelo equatoriano— as quais podem ser especializadas

ou não. Em termos gerais, pode se dizer que as concepções das/os funcionárias/os que trabalham nestas instâncias são similares as das/os funcionárias/os das Delegacias da Mulher, e que alguns dos principais problemas citados são as percepções, a articulação interinstitucional e a demora e o desconhecimento sobre os processos judiciais.

As percepções sobre a justiça entre os distintos atores do sistema policial-judicial que atuam em setores especializados no atendimento para mulheres em situação de violência são, geralmente, similares aquelas que circulam entre outros atores deste sistema. Assim, em Cuenca, Ciudad Sandino e Villa El Salvador encontra-se a convivência de distintas percepções ou de uma concepção mista que se expressa em sua atuação, nas quais persistem enfoques que privilegiam a proteção da família com enfoques que promovem o apoio estratégico. Em Cuenca, observa-se que policiais do *Departamento de Violência Intrafamiliar* (DEVIF) costumam responsabilizar as mulheres por não poderem sair da relação violenta; enquanto em Ciudad Sandino enfatizam as possíveis repercussões da aplicação da concepção *familista* no processo judicial.

As mulheres chegam ao processo e nós as revitimizamos durante todo o processo. Na melhor das hipóteses, demonstramos a culpabilidade —o homem resulta culpado— mas como é primeira vez que comete um ilícito, o que acontece? A juíza lhe suspende a condenação. Este homem não fica preso e então, o que a vítima diz? ‘Não fiz nada. Está livre e zomba de mim’. Diz para mim: ‘não fizeste nada para mim; não ficou preso’ (Fiscal Chefe de Distrito, Ciudad Sandino).

Em Belo Horizonte, encontra-se uma maior presença da concepção normativa entre as/os operadoras/es de várias instâncias judiciais. Isto obedeceria, entre outras razões, à implementação da nova lei sobre a violência doméstica contra as mulheres. Relatam-se, também, outros obstáculos nestas instâncias e em sua articulação com as DMs. Em todas as DMs estudadas observou-se que existem atrasos no processo, o que torna mais difícil a possibilidade de alcançar o acesso efetivo à justiça de forma ágil e oportuna, especialmente em Belo Horizonte e Ciudad Sandino.

Mas o sistema judicial continua lento. Ainda não escutaram nenhum depoimento; em nove de dezembro de 2007 vai fazer um ano. [...] Mas as medidas de proteção eu recebi lá no fórum. [...] O doutor M me ajudou muito, me levou a um promotor da Lei Maria da Penha, conversei muito com ele, não é? ‘Ah, são muitos processos’. Sabemos que são muitos processos, mas é minha vida! Cada trâmite desses que você falou é uma vida que está indo embora (Marisa, 48 anos, branca, nível superior completo, afastada do trabalho por licença médica, Belo Horizonte).

A lentidão dos processos judiciais pode expor as mulheres a maiores riscos e, muitas vezes, elas desconhecem em que etapa estão seus processos. Poucas mulheres têm a

sorte de Marisa de contar com alguém que a mantenha informada. A confusão provocada incide mais entre as mulheres que não se apropriaram de seus direitos. Algumas voltam uma ou mais vezes às DMs para saberem sobre os avanços e algumas, eventualmente, desistem e abandonam a causa.

Também se verificou uma série de empecilhos na articulação interinstitucional para facilitar ou agilizar os processos. É comum ocorrer que uma instância não informe sobre a existência de outra instância que possa colaborar com as mulheres e poucas informam às mulheres sobre as opções que elas têm para enfrentar a violência. Em Ciudad Sandino, os depoimentos das usuárias apontam problemas de articulação entre a DM e outras unidades policiais. Embora os depoimentos de alguns/as operadoras/es demonstrem uma reflexão autocrítica sobre as limitações na articulação interinstitucional e outras barreiras no sistema policial-judicial, em nenhum dos países encontraram-se evidências de processos atuais de mudança em tais práticas.

Serviços multidisciplinares

Em cada uma das localidades da pesquisa há várias instâncias que prestam serviços distintos que, em grande medida, coincidem com as expectativas das mulheres. Quase todas têm serviços para atendimento psicossocial e/ou assessoria jurídica. Algumas são estatais, outras são de organizações de mulheres e/ou feministas e também participam núcleos universitários. Somente em Belo Horizonte e Cuenca relata-se a existência de casas abrigo para acolher as mulheres e seus/suas filhos/as, o que sugere que este serviço ainda não se generalizou na região. Em Ciudad Sandino há uma rede de promotoras populares para apoiar as mulheres, oferecendo-lhes informação e dando-lhes acompanhamento. Apenas em Villa El Salvador há um centro (localizado na própria DM) que presta diferentes tipos de serviços sociais, ministra formação técnica e tem uma creche, além de serviços de atendimento jurídico e psicossocial.

Em todos os casos estudados encontrou-se que, de uma ou outra maneira, oferecem-se vários serviços no mesmo local onde funciona a DM. Em Belo Horizonte, há estagiários/as de algumas universidades, psicólogas voluntárias, defensoras públicas e um consultório de medicina legal. Em Cuenca, em um mesmo prédio situam-se as duas DMs da localidade, o DEVIF e uma ONG de mulheres que oferece serviços psicossociais e legais. Na DM de Ciudad Sandino, há uma assistente social e uma psicóloga contratadas pela polícia. Também existem outros centros em cada localidade que prestam atendimento individualizado, principalmente serviços psicossociais e jurídicos; alguns centros também dão capacitação ou têm grupos de apoio mútuo.

A respeito das perspectivas sobre a justiça que prevalecem nos serviços, em primeiro lugar há que reconhecer que existe muita diversidade, tanto entre as distintas instâncias como entre profissionais individuais. Não obstante, pode se generalizar que há menor incidência da perspectiva *familista* e maior presença das perspectivas normativa, feminista e o enfoque de apoio estratégico. As seguintes citações mostram como as mulheres apreciam conhecer seus direitos e sentirem-se apoiadas e acompanhadas através destes serviços. Contudo, como ilustra o depoimento de Dora, também rejeitam os conselhos que as culpabilizam ou aqueles que não as fortalecem.

Várias vezes procurei um advogado para saber sobre meus direitos, mas sempre desistia. Aí eu ia à igreja, rezava, pedia, né? Fazia um montão de coisas. Achava que estava melhorando, que ia melhorar. Tinha a esperança de que ele ia melhorar, mas nunca melhorou. [...] Comecei um tratamento e depois largava o tratamento porque pensava que não era aquilo, que o problema era comigo, me entende? E vejo que até hoje, em que fui a um advogado [na Defensoria], ... Aí contei para ela tudo o que acontecia comigo e ela me disse: ‘Que é isso? Isso é um delito. Isso está na lei, isso é um delito. A senhora está disposta a abrir um processo?’ Respondi: ‘Sim, estou’... Eu tinha medo, estava desesperada (Claudia, 44 anos, parda, ensino médio completo, decoradora, Belo Horizonte).

“[A psicóloga] falou bastante comigo, e para encurtar o assunto me disse que estou doente, em conclusão. Bem, algo deve ser certo, né? Porque me disse que ao estar com uma pessoa assim agressiva,... Ou seja, aconteceram tantas coisas, o problema que tive com meus filhos, agora tenho um problema, estou doente e não sei de quê, já nem me lembro... Mas o chato é que saí mais estressada.” Os questionamentos apresentados reafirmam [...] a perspectiva limitada destes atores ao questionarem não somente o fato da própria violência, mas a capacidade das mulheres e sua autonomia para atuarem em relação a suas próprias vidas (Dora, 31 anos, secundária completa, empregada doméstica, Villa El Salvador; citado em Macassi León et al., 2009:119).

Um aspecto que vale a pena ressaltar é que as mulheres recorrem mais a estes centros buscando ajuda para si mesmas, já que querem fortalecer sua autoestima ou suas capacidades para sair da violência. Também é importante observar que o fato de que nestes centros prevaleçam as perspectivas que reconhecem as mulheres como sujeitos de direitos, que haja maior preocupação por dar-lhes um atendimento adequado, faz com que as mulheres valorizem mais estes serviços.

Entre as dificuldades, verificou-se que nem todas as mulheres sabem da existência destes serviços, e menos ainda de como estes serviços podem ajudá-las. Geralmente, os centros –tanto governamentais como da sociedade civil– não cobram por seus serviços para as mulheres em situação de violência. No entanto, em Cuenca e Ciudad Sandino observam-se que alguns centros, dependendo da existência ou não de financiamento, às vezes

cobram —embora pouco— pelos trâmites das mulheres; o que pode dissuadir uma mulher de levar adiante seus requerimentos.

O maior problema citado nas quatro localidades é a escassez de informação e de um sistema adequado de referência desde as DMs para outros centros.

Porque se torna uma coisa cotidiana, assim é igual. Os policiais estão acostumados a ver crimes todo o tempo, então isso para eles é normal, né? Mas não deveria ser assim. Cada pessoa que vai lá deveria ser tratada assim, como um problema. Se ela pede mais informação, ‘escuta aqui, procura a Defensoria, vai para a Defensoria que eles podem te apoiar.’ Deveriam mostrar à pessoa que ela tem uma retaguarda. Por exemplo, que tem o serviço, [...] um grupo de reflexão porque às vezes as pessoas não sabem, ela faz a queixa e fica assim sem saber (Laura, 33 anos, branca, nível superior completo, administradora de uma empresa, Belo Horizonte).

Os escassos relatos de que encaminhamentos foram realizados pelas DMs foram identificados particularmente em Ciudad Sandino, Villa El Salvador e em Belo Horizonte, sendo mais grave a situação nesta última localidade, o que faz que muitas vezes as mulheres informem-se através de seus contatos pessoais. A única exceção — e de grande importância — é que a DM de Belo Horizonte encaminha, através de um centro de referência, as mulheres que estão em situação de risco e necessitam ir para a Casa Abrigo. Em Villa El Salvador várias usuárias entrevistadas deram-se conta dos serviços multidisciplinares oferecidos nas instalações da DM, não porque foram encaminhadas pelas/os operadoras/es, mas os ‘descobriram’ por si mesmas (Macassi León et al., 2010).

Apesar destas deficiências, constatam-se algumas práticas promissoras. Uma é que em Cuenca todas as mulheres são transferidas a um centro ou outro. Do mesmo modo, observou-se que em todos os casos é comum que as/os profissionais dos serviços orientem e/ou animem as mulheres a recorrerem à DM, com o fim de que denunciem a violência.

Como já se mencionou, outra limitação é a falta de acompanhamento e/ou de seguimento ao percurso das mulheres e, como consequência, várias usuárias manifestaram que seus caminhos teriam sido menos complicados se, além de serem informadas ou encaminhadas a outros serviços, houvesse coordenação para dar seguimento a seu caso. Também vinculam o seguimento com a proteção. Em suas palavras, isso as teria ajudado para “sentir-nos mais seguras, porque é muito grande o medo que se sente no momento que a gente desce aqueles degraus para sair da [DM]” (Claudia, Belo Horizonte). Ou segundo outra usuária: “Não é bom ser esquecida. Embora a mulher não continue, que façam um seguimento. Se

não continua, é por algo” (Verônica, 30 anos, estilista, Ciudad Sandino).

Não obstante estas dificuldades, os depoimentos das usuárias evidenciam como as/os funcionárias/os dos serviços encorajam as mulheres, tanto para seguirem o processo de terem acesso à justiça como para acabarem com a violência.

Onde eu me senti verdadeiramente apoiada é quando eu fui à coordenadora das Orientadoras [Legais], porque me disse: ‘você não pode permitir isto. Vai à Delegacia e faz o processo assim, assim, ...’ (Adelaida, 45 anos, secundário completo, Villa El Salvador).

Ali [nas oficinas ministradas no centro de mulheres] as mulheres conseguem valor para se defenderem (Yanina, 47 anos, empregada doméstica, Ciudad Sandino).

Outra contribuição destes centros especializados é que dão mais informações sobre os processos legais, o que facilita o percurso das mulheres para a justiça, à diferença do que acontece muitas vezes em algumas DMs. Em Belo Horizonte, em particular, tanto usuárias como profissionais manifestaram que usuárias das DMs recorrem a outras instâncias onde lhes explicam os procedimentos e os alcances das medidas de proteção. Por sua parte, a assessoria legal oferecida nos centros de serviços pode ampliar o leque de opções disponíveis para poderem sair da violência, por exemplo, dando-lhes apoio para levarem adiante outros processos de direito civil ou familiar, como são a pensão alimentícia, a custódia de seus filhos/as ou o divórcio. As entrevistadas também comentam que o atendimento psicossocial é um fator de muita relevância neste processo. Por isso, sua expectativa, demanda e valorização deste tipo de atendimento nas próprias DMs, inclusive acima da assessoria legal, que seria o serviço mais diretamente vinculado com o propósito de facilitar o acesso à justiça.

Redes e outras instâncias de articulação

Nas quatro localidades da pesquisa há redes locais nas quais participam vários atores estatais e da sociedade civil. Tais redes têm composições distintas e priorizam a prevenção e/ou a coordenação dos serviços. As atividades levadas a cabo por estas instâncias são variadas, pois incluem capacitação, articulação de serviços, realização de eventos, assembléias e reuniões. Estas redes também consideram o controle social de diferentes maneiras. Prestam assessoria ou fazem recomendações para melhorar as políticas públicas (Ciudad Sandino, Cuenca), articulam-se com instâncias nacionais (Belo Horizonte e Villa El Salvador), realizam campanhas de sensibilização (Belo Horizonte, Cuenca) e, nas quatro localidades, fazem atividades de *advocacy*, monitoramento e acompanhamento de casos específicos, como também realizam trabalho comunitário.

Em Cuenca, existe uma rede com ampla participação, talvez a mais consolidada de todas; em Ciudad Sandino, ao começar esta pesquisa a rede não estava ativa, mas depois já estava se reunindo e fazendo algumas atividades de coordenação; em Belo Horizonte a articulação tem sido aperfeiçoada nos últimos anos; e, em Villa El Salvador, a rede atualmente não está tão consolidada como antes. Estas redes são dinâmicas e os fatores que incidem nos processos de mudanças são diversos. Por exemplo, há alguns anos o protocolo de referências e contra-referências desenvolvido pela comissão intersetorial de Ciudad Sandino foi designado como uma prática prometedora em nível nacional (Jubb et al., 2004); porém, ao finalizar um projeto com financiamento externo tanto o protocolo como a comissão se enfraqueceram. Por sua parte, ao terminar o trabalho de campo, a rede local em Belo Horizonte estava avançando em seu próprio protocolo para as referências e, desta maneira, pondo em prática um aspecto das normas técnicas nacionais.

Vários fatores influenciam na consolidação das redes em geral e se observa o efeito de sua presença ou ausência nas quatro localidades estudadas. Alguns destes fatores são: (1) a liderança, especialmente de uma instância que tem uma perspectiva de direitos ou feminista; (2) contar ou não com fundos para suas atividades; (3) a consistência da participação das instâncias e também seus representantes; e, (4) uma perspectiva comum sobre a violência e as respostas e um compromisso compartilhado (Burt et al., 1997). A partir de estes fatores, poderia se dizer que, talvez, o maior problema que dificulte a consolidação destas redes seja a pouca participação das DMs. Isto poderia refletir a falta de motivação por reconhecer e/ou construir interesses em comum a respeito da defesa dos direitos das mulheres. Consideramos que este fato ajuda a explicar porque há poucas referências desde esta instância para outros serviços. A prática mais consequente de oferecer referências observada em Cuenca responde, justamente, a que a DM estudada participa ativamente da rede. Levando em consideração a centralidade das DMs nos imaginários das mulheres, sem maior participação das DMs nas redes, estaria se limitando as possibilidades para mudar a incidência da perspectiva familista, a acessibilidade e a qualidade de serviços multidisciplinares e um maior nível de sensibilização e conhecimentos sobre os direitos das mulheres por parte das populações locais, o qual contribui à prevenção.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Neste capítulo constatou-se que, apesar de serem instâncias especializadas, as DMs ainda podem ser um espaço onde as mulheres em situação de violência doméstica encontram várias barreiras para exercerem seus direitos. Enquanto a perspectiva familista está entrelaçada nas percepções tanto das usuárias das DMs como das/os operadoras/es, se insere em dinâmicas distintas em cada grupo. Por um lado, as mulheres procuram

respostas que melhorem seu conhecimento e exercício de seus direitos, as quais têm como efeito reforçar a influência da concepção normativa ou feminista em suas percepções. Por outro, as/os operadoras/es cujas percepções refletem mais a perspectiva familista tendem a criar obstáculos para o acesso aos procedimentos da justiça e processos que facilitem a saída da violência. Apesar de que há bastante coincidência entre os países, detecta-se maior presença da concepção familista em Villa El Salvador (Peru) e Ciudad Sandino (Nicarágua), enquanto Belo Horizonte (Brasil) se distingue pela prevalência do enfoque normativo, embora com certas limitações.

Também suas percepções contribuem para criar uma classificação implícita entre respostas formais –as das normas– e respostas informais, as quais se relacionam, principalmente, com o apoio às usuárias a que conheçam e defendam seus direitos através da informação e a qualidade humanizada do atendimento. Enquanto as mulheres enfatizam em receber diversas respostas, tanto as informais –especialmente ao início– como as formais, as/os funcionárias/os das DMs priorizam os procedimentos formais, particularmente os que formam parte do percurso para a sentença, e subestimam as práticas informais. As percepções individuais das/os funcionárias/os mais os enfoques e compromissos institucionais influenciam também nas relações interinstitucionais das DMs, especialmente com centros multidisciplinares (governamentais, do movimento de mulheres e feminista ou da sociedade civil), e no fato de que nem sempre reconhecem o valor dos serviços multidisciplinares para as mulheres, tanto para terem acesso à justiça como para eliminarem a violência. Portanto, poucos encaminham as mulheres a estes serviços e as articulações multilaterais para a prevenção ainda são insuficientes. A experiência notável seria em Cuenca (Ecuador), onde quase todas as mulheres recebem referências e há uma mais estreita articulação interinstitucional local.

Embora haja mostras de mudanças favoráveis na atuação das DMs –notavelmente em nível institucional em Belo Horizonte– que apóiam as mulheres a definirem seus próprios caminhos e que apontam ao exercício de seus direitos cidadãos, ainda existem obstáculos que entorpecem e limitam seu acesso à justiça. Algumas barreiras são associadas com limitações nos recursos: a falta de privacidade; a forma em que se implementam alguns procedimentos utilizando recursos das próprias mulheres; a pouca produção, difusão e entrega de informação; além do inadequado nível de capacitação especializada das/os funcionárias/os. Contudo, também evidenciam insuficiente disposição pessoal e institucional. O fato de que a atuação das/os operadoras/es das DMs dependa, em grande medida, da discrição individual, demonstra as debilidades administrativas e institucionais das DMs para cumprirem cabalmente com o estipulado nas normas regionais e internacionais a respeito da devida diligência. À continuação, pesquisam-se como estas respostas mistas incidem no impacto das DMs na facilitação do acesso à justiça e o fim da violência.

Capítulo IV

Impacto das DMs no acesso à justiça e para a eliminação da violência

Ao conhecer as percepções das mulheres e das/os funcionárias/os das Delegacias da Mulher (DMs) acerca da justiça, os caminhos das usuárias e as respostas que recebem nas DMs de Belo Horizonte (Brasil), Cuenca (Equador), Ciudad Sandino (Nicarágua) e Villa El Salvador (Peru), pode se constatar que o impacto das Delegacias da Mulher ainda é inacabado. Inacabado no sentido de que as DMs, por um lado, fizeram algumas contribuições de grande porte: ser a primeira política pública importante em matéria de violência contra as mulheres nos quatro países, visibilizar a magnitude da violência, manter a violência de gênero na agenda pública como um problema social que requer a ação estatal e constituir-se em um ponto de referência para o acesso à justiça das mulheres, em qualquer das acepções que tenham acerca da justiça. Por outro lado, suas contribuições foram limitadas até este momento, a respeito de garantir a todas as mulheres uma porta de entrada para a justiça formal, contribuir para reduzir a violência doméstica e colaborar com as mulheres no exercício e a apropriação de seus direitos humanos e sua cidadania. Em síntese, pode se dizer que *as DMs contribuíram para visibilizar o problema da violência contra as mulheres como um assunto público, coletivo e punível, oferecem às mulheres novas oportunidades na defesa de seus direitos, mas não necessariamente contribuem para eliminar ou reduzir a violência ou garantir o acesso à justiça para as mulheres.*

A VISIBILIDADE DA VIOLÊNCIA

As DM são as instâncias especializadas em matéria da violência contra as mulheres mais visíveis em suas comunidades. É com base nesta visibilidade que as DMs contribuíram para converter a violência doméstica em um tema de interesse público. Apesar de sua presença importante no imaginário coletivo das mulheres das quatro localidades estudadas, na prática, não necessariamente são a porta de entrada para todas as mulheres que buscam justiça ou terminar com uma situação de violência.

Chama a atenção que em três das localidades pesquisadas as DMs são conhecidas por quase a unanimidade das mulheres adultas³⁶. As fontes de informação sobre a existência e o trabalho das DMs é outra mostra da visibilidade e da importância social que adquiriu a violência contra as mulheres. Em todas as localidades, a fonte mais frequente de informação das mulheres são os meios de comunicação³⁷. Em Belo Horizonte, quase o dobro das pessoas sabe da existência das DMs através dos meios de comunicação (77,6%), em comparação com a média que responde desta maneira nas outras três localidades (40,1%). A maior presença da DM na mídia, em Belo Horizonte, poderia ser explicada também pelo uso proativo dos meios de comunicação que as autoridades locais e algumas funcionárias fazem deste veículo, fenômeno que não é mencionado nos relatórios das outras localidades pesquisadas. Seguem, como fontes frequentes de informação, as pessoas próximas às entrevistadas –ou seja, familiares, amigas/os ou vizinhas/os– em distintas ordens de frequência por localidade. Como corolário à observação anterior, as entrevistadas de Cuenca, Villa El Salvador e Ciudad Sandino (em ordem descendente) citam mais as pessoas próximas como fonte de informação que as entrevistadas de Belo Horizonte. Isto indica que talvez as mulheres de Belo Horizonte falem menos desta temática com suas redes pessoais de apoio que as mulheres das outras localidades (Pasinato, 2010). Também isto poderia ajudar a explicar porque as mulheres desta cidade quebram menos o silêncio com alguém de sua rede pessoal e preferem recorrer primeiro a uma instituição, à diferença do que acontece nas outras localidades pesquisadas.

A presença das DMs nos meios de comunicação – do mesmo modo que os esforços de outros atores estatais e da sociedade civil – é uma mostra em si mesma da transformação social alcançada nos últimos trinta anos, pois a violência contra as mulheres antes estava ausente do debate público. Também, o fato de que aproximadamente uma quarta parte das entrevistadas descobre a DM através de seus familiares, amigas/os ou vizinhas/os significa que a instituição e o tema têm presença tanto no imaginário coletivo da população feminina destas localidades, como em espaços mais íntimos de diálogo.

A maior visibilidade das DMs implica um reconhecimento de que a violência contra as mulheres está situada no âmbito público. Portanto, pode se dizer que estas instâncias estão oferecendo uma resposta parcial à plataforma de reivindicações dos movimentos de mulheres e feministas, incluindo que o Estado deve reconhecer, promover e defender os direitos das mulheres, como também facilitar e ampliar o exercício de sua cidadania. Ao dizer que as DMs servem de lembrança às outras instâncias estatais de suas obrigações, o

³⁶ Ao perguntar-lhes diretamente, as entrevistadas que tinham ouvido falar da DM de sua comunidade representam: 99,6% em Ciudad Sandino (Nicarágua), 98,6% em Belo Horizonte (Brasil), 98,0% em Cuenca (Equador) e 84,6% em Villa El Salvador (Peru).

³⁷ Os meios de comunicação são a fonte mais frequente de informação sobre as DMs nas quatro localidades: 77,6% em Belo Horizonte, 44,5% em Cuenca, 40,0% em Villa El Salvador e 35,7% em Ciudad Sandino. Cabe notar que se permitiram respostas múltiplas à pergunta.

relatório do Peru indica que a resposta estatal ainda é incompleta ou deficiente, como de uma ou outra maneira também mencionam os resultados da pesquisa nos outros países.

A Delegacia da Mulher de Villa El Salvador representa uma política pública que contribui para visibilizar a violência. Tem um importante efeito ‘de desconstrução’ dos imaginários coletivos e é uma oportunidade para retomar o debate da institucionalidade e sua relação com as transformações da sociedade no tema de gênero. Sua existência foi defendida e apoiada por diversas organizações de mulheres, justamente porque tem o valor de fazer lembrar ao Estado sua responsabilidade para com a justiça de gênero, onde o acesso à justiça é um eixo transversal (Macassi León et al., 2010: 152).

Outro aspecto da contribuição das DMs para dar visibilidade à violência, observado nos quatro estudos de caso, é que o impacto alcançado não ocorreu de forma isolada das ações empreendidas por outros atores, especialmente pelos movimentos de mulheres e feministas; ações que se iniciaram mesmo antes da criação da DM e que, em geral, tiveram um horizonte mais amplo.

“As DMs contribuíram para tornar visível a magnitude da violência contra as mulheres, para cessar com a naturalização desta prática, para considerá-la uma violação de direitos e, sobretudo, para modificar a concepção de que é um assunto privado sobre o qual o Estado e a justiça não deviam intervir” [...] e evidenciaram que é um problema social “que demanda o trabalho de múltiplos atores para solucioná-lo” (Camacho e Jácome, 2008, citado em Camacho et al., 2009: 182-183).

Igualmente, a desnaturalização da violência foi uma conquista compartilhada entre as DMs e outras instâncias estatais e sociais, além dos movimentos de mulheres e feministas na região.

O ACESSO À JUSTIÇA

Para conhecer o impacto das DMs para facilitar ou aumentar o acesso à justiça, vários fatores devem ser levados em consideração, tais como: as respostas formais das DMs, ou seja, a atuação das DMs segundo as normas, a qual se reflete nas estatísticas estatais; as respostas informais das DMs, que se refere, por exemplo, a se as mulheres se sentiram apoiadas ou receberam orientação; e as percepções e expectativas sobre a justiça. Os dados sobre queixas e sentenças comprovam a existência de um deplorável nível de impunidade. Não obstante, alguns dos dados sobre a proteção são mais alentadores.

Além disso, as usuárias entrevistadas têm experiências e percepções mais amplas sobre a justiça, pelo que em seus depoimentos a maioria afirma que está satisfeita com a resposta das DMs e considera que a “justiça foi feita”, seja porque receberam uma medida de proteção, foram compreendidas ou porque o agressor foi denunciado ou punido.

Como parte desta discussão, deveria se observar outra restrição: a limitada cobertura geográfica das DMs³⁸. Isto significa que muitas mulheres, nestes quatro países, não têm acesso a uma instância especializada para dar o primeiro passo do percurso policial-judicial oficial, o que implica um maior nível de dificuldade para terem acesso à justiça.

O acesso à justiça segundo as estatísticas das DMs

As estatísticas das DMs e outras instâncias estatais do percurso policial-judicial oferecem muita informação para analisar a atuação das DMs e o acesso à justiça em termos objetivos e segundo a concepção das normas. Com a exceção muito positiva da obtenção de medidas cautelares em Cuenca (Equador), em geral, são relativamente poucas as mulheres que têm acesso à justiça em termos da proteção ou da sanção e, portanto, as oportunidades oferecidas pelas DMs para culminar os percursos judiciais são mínimas.

Em Cuenca, as estatísticas sobre queixas e sentenças demonstram que entre 2005 e 2007 somente 4,9% das mulheres que registraram uma queixa por violência física ou psicológica chegaram a ter uma sentença ou resolução. Destas, 4,5% são sentenças por violência física e 0,4% são resoluções por violência psicológica. Estes resultados são menores do que as estatísticas nacionais, onde o total é de 11,6%: 9,3% são sentenças e 2,3% são resoluções. Contudo, nem todas estas sentenças estão a favor das queixosas. Em Cuenca, somente 2,4% das sentenças são condenatórias e destas, 1,8% foram condenados à prisão, enquanto que o resto recebeu apenas penas alternativas (multas ou trabalho comunitário). No entanto, a polícia nem sempre consegue capturar os sentenciados para que cumpram sua pena. Cabe reiterar que, no Equador, as DMs são possuem competência para tratar unicamente de contravenções ou infrações menos graves, às quais se aplicam penas máximas de 7 dias de prisão ou uma multa de US\$ 28,00. Portanto, se o caso de uma mulher é tipificado como crime, será processado através dos juizados penais regulares³⁹. Mesmo com penas tão débeis, Camacho et al (2009) indicam que há registros de algumas mulheres que pedem que o parecer médico-legal não reflita a gravidade dos

³⁸ A limitada cobertura das DMs e outros temas abordados aqui são analisados com maior profundidade no Mapeamento Regional (Jubb et al., 2008).

³⁹ Em algumas cidades do Equador existem, no Ministério Público, as unidades especializadas em delitos sexuais, mas não de violência intrafamiliar.

danos (mais de três dias de incapacidade para o trabalho) e não o qualifique como crime, pois preferem seguir o processo na DM porque trata-se de uma instância especializada, porque o trâmite é mais ágil, não necessariamente requer de advogado e resulta mais acessível para as queixosas.

Um relatório da Direção Nacional da DM da Nicarágua, do ano 2007, informou que somente 15,7% das queixas chegaram até o final do processo de investigação policial. Destas, quase a metade ou 7,7% foram remetidas ao Ministério Público (no caso de crimes) e 8% foram encaminhadas ao Juizado Local (por serem contravenções ou crimes menos graves). Outro estudo das sentenças da Corte Suprema de Justiça (CSJ), em 2004⁴⁰, –cujos dados não necessariamente correspondem aos dados informados pela DM– revela que menos de 10% dos casos chegaram a juízo e que a maioria (54,9%) recebeu uma sentença absolutória e uma minoria (28,7%) obteve uma pena, enquanto que o restante não chegou a receber uma sentença. Por um lado, estes dados apontam a um reconhecimento da alta quantidade de casos que são resolvidos através de mediações, tanto contravenções como quando se trata de crimes (Meza Gutiérrez et al., 2005), apesar da mediação ser proibida no caso de crimes devendo ser aplicada apenas uma vez no caso de contravenções de violência intrafamiliar, ainda que exista reincidência. Por outro lado, a maior proporção de sentenças absolutórias coloca em dúvida a possível existência de falhas que aumentam os vieses contra as mulheres ou vieses de abordagem *familistas* (Facio, 2004; Goetz, 2007), ou seja, que possivelmente há maior incidência da perspectiva de proteção à família e outras formas de discriminação de gênero nos sistemas policial-judiciais da Nicarágua.

No Peru, os dados parciais disponíveis indicam uma situação um pouco similar à da Nicarágua. O Ministério do Interior informa, em nível nacional, que 15% das queixas por violência familiar são referidas aos juzgados (*Movimiento Manuela Ramos*, 2007), porém, não informa sobre como terminaram. No caso de Belo Horizonte, não é possível analisar os dados policiais, visto que não são desagregados por sexo da vítima nem muito menos por tipo de contravenção ou crime. Isto limita a transparência da atuação policial-judicial.

A respeito da proteção, as estatísticas oficiais demonstram que no caso de Cuenca, e Equador em geral, há um nível muito alto de acessibilidade a estas medidas, mas se desconhece os dados das outras localidades estudadas. Além disso, somente pôde se conseguir os dados correspondentes de Cuenca e Equador, onde, de acordo com seu modelo de administração de justiça, as DMs possuem competência tanto para receber a solicitação como para outorgar as medidas de proteção correspondentes. Os dados

⁴⁰ Um novo Código Processual Penal foi adotado em 2004 e um novo Código Penal em 2008. Portanto, estes dados não necessariamente descrevem a situação atual.

entre os anos 2005 e 2007 evidenciam que 87% das mulheres que apresentaram uma queixa obtiveram uma *boleta de auxilio*, e 57% dos agressores denunciados foram proibidos de se aproximarem da vítima, dados superiores à média nacional de 79% e 15% respectivamente (Camacho et al., 2009). A respeito do Brasil e Nicarágua, não foi possível conseguir os dados das DMs para saber quantas mulheres solicitam esta medida. No Peru, as DMs não produzem estes dados, por não possuírem a competência para receber ou emitir medidas de proteção.

A respeito dos dados obtidos nos quatro países sobre as sanções e as medidas de proteção, vemos que, por um lado, são incompletos ou inacessíveis e que, por outro, não são estritamente comparáveis porque diferem em vários aspectos. Apesar disso, estes dados indicam que nos modelos policiais da DM do Brasil, Nicarágua e Peru, a DM é somente uma das instâncias onde começa o percurso para a justiça formal para a aplicação de uma pena, mas também, para a maioria das mulheres é a última. Vemos que o Equador tem um modelo de DM com um percurso formal um tanto menos complicado que o dos outros países, e que conta com um sistema unificado de informação que permite uma análise mais detalhada de cada passo dado em tal percurso. Embora com suas imperfeições, isto é um avanço de muita importância para poder realizar tanto o monitoramento interno e seguimento oficial como a monitoramento social.

O fato de que a grande maioria das mulheres em Cuenca, em particular, e Equador, em geral, recebam uma ou mais medidas de amparo de forma imediata, significa uma conquista de grande porte a respeito da acessibilidade de medidas formais ou normativas de justiça. Também chama a atenção que seja uma experiência singular entre os quatro países. Como mencionamos no capítulo anterior, há algumas diferenças significativas entre os procedimentos no modelo equatoriano e os modelos policiais dos outros países que podem explicar estas disparidades.

As distintas limitações nos dados contribuem para manter certo nível de invisibilidade sobre a atuação das DMs. Estes fatos têm várias repercussões para que não seja muito visível a atuação do sistema policial-judicial em relação à violência contra as mulheres. Estas carências limitam a transparência do Estado (Jubb, 2001) a respeito de poder conhecer o nível de cumprimento de suas obrigações nacionais, regionais e internacionais na matéria, desde o reconhecimento da violência doméstica como um assunto do âmbito público até a defesa do acesso à justiça para todas as mulheres.

As taxas de impunidade no sistema judicial dos três países são altíssimas e abrumadoras. Em Cuenca, embora com um percurso ligeiramente mais simplificado e que geralmente dura menos tempo, somente uma mulher em cada 20 chega a ter um processo judicial; destas, a metade consegue uma sentença condenatória. Na Nicarágua e Peru somente aproximadamente 3 em cada 20 mulheres terminam os procedimentos nas DMs. Sem

saber a taxa de desistência no resto do percurso para estes mesmos casos, levando em consideração os diversos obstáculos que podem enfrentar, supor-se-ia que a porção que consegue sentenças seria ainda menor do que os dados do Equador. Levando em consideração o uso frequente de mediações policiais e judiciais na Nicarágua, é possível que ainda menos mulheres neste país consigam uma sentença.

Sem dúvida nenhuma, estes dados representam uma significativa melhora a respeito das taxas prévias à criação das DMs, porém ainda existem enormes restrições. Anteriormente, as barreiras para denunciar qualquer forma de violência doméstica eram quase insuperáveis, tanto pela falta de normas como pelas atitudes de proteção à família e culpabilizantes dos/as policiais. Talvez mais impressionante ainda sejam as medidas de proteção, que por si só representam uma transformação significativa nas responsabilidades do Estado. Entretanto, não há dados para realizar uma comparação das queixas e sentenças de forma histórica entre a atuação anterior e a atual, nem sincrônica, no sentido de comparar os dados das DMs com as delegacias comuns, onde estas também são facultadas para receber as mesmas queixas. Apesar do limitado acesso a dados comparativos, em termos absolutos as estatísticas existentes comprovam que pouquíssimos agressores são sancionados. Embora seja certo que a prática atual das DMs deve ser considerada como uma conquista importante, ainda falta realizar uma mudança sistêmica ou estrutural para que haja uma aplicação consequente da lei.

As experiências das usuárias de acordo com as respostas formais

As experiências narradas pelas usuárias das DMs têm alguma similitude com os dados recolhidos nas estatísticas oficiais⁴¹. Por outro lado, as percepções das usuárias sobre seus caminhos para terem acesso à justiça em termos de normas demonstram como os fatores que constituem obstáculos ou são facilitadores do acesso analisados contribuem para estes resultados. Em três dos países obteve-se dados sobre o acesso à justiça entre as usuárias entrevistadas: Belo Horizonte (Brasil), Cuenca (Equador) e Ciudad Sandino (Nicarágua), os quais proporcionam uma importante informação.

Das quinze mulheres entrevistadas em Belo Horizonte, dez delas registraram queixa depois da entrada em vigor da lei atual sobre a violência contra as mulheres (aprovada em 2006). Destas 10 mulheres, os casos de 2 ainda estão sendo investigados na DM; 3

⁴¹ Dado as complexidades dos caminhos das mulheres, costuma ser difícil traçar seus caminhos completos e seguir uma ordem cronológica. Por isto, os dados quantitativos das usuárias não são completos. Cabe salientar duas outras limitações destes dados: não são representativos e os caminhos das mulheres não estavam acabados no momento em que se realizaram as entrevistas e, portanto, não se pode comparar seus resultados 'finais'.

foram arquivados por falta de provas; 4 estão na fase de processo judicial; e tão somente 1 caso chegou a uma sentença, que foi absolutória. Das vinte e cinco entrevistadas em Cuenca, conseguimos dados de 20 delas. Destas: 7 casos tinham sentença (5 de condenação à prisão e 2 de obrigação de pagamento por danos); 7 estavam com os processos em andamento ou aguardando a sentença; e 6 processos estavam suspensos ou as mulheres tinham desistido de seguir o processo por diversas razões (o marido foi embora da cidade, já estavam separados, não queriam prisão pelos obstáculos que isso supõe). Das 25 mulheres entrevistadas em Ciudad Sandino, 12 de seus casos terminaram em mediações, dos quais 7 foram realizados através da DM, 1 no Ministério Público e 4 no Juizado Local. Das outras 13 mulheres: 5 abandonaram o caso na própria DM (1 mulher “retirou”⁴² a queixa e 4 desistiram por falta de resposta); 2 estão no Ministério Público; 3 estão nos juizados; 1 homem denunciado fugiu e a mulher desconhece a situação atual de seu caso; e, 2 casos chegaram até a sentença, em um caso o agressor foi declarado inocente e no outro culpado.

Uma primeira observação é que estes dados ratificam uma tendência sugerida, mas não explícita nas estatísticas oficiais: mais mulheres de Cuenca conseguiram uma sentença que nas outras localidades, e todas foram condenatórias. Levando em consideração que várias ainda não terminaram seus caminhos, e embora não se saiba as datas em que estas mulheres registraram suas queixas para saber quanto tempo demanda cada etapa do processo, também suas experiências revelam que os caminhos através do percurso do sistema policial-judicial tendem a ser menos longos em Cuenca, onde a média é cerca de dois a três meses. São mais longos nos outros países com modelos policiais, embora sem poder calcular uma média, pelo que algumas mulheres declaram que seus caminhos duram um ano ou mais, onde às vezes este período se refere ao tempo que demorou na DM ou depois de passar às instâncias judiciais.

Da Polícia de Patrulha no bairro, depois à Delegacia, depois à Medicina Legal, depois o médico me examinou o laudo pericial e levaram à polícia, daí que me enviariam os resultados e não mandaram nenhum papel. Já faz quase um ano (Ester, 26 anos, dona de casa, Ciudad Sandino).

Em todos os países este processo demorado –mesmo em Cuenca– incide para que várias mulheres abandonem o percurso, pois a dilatação do processo constitui um dos obstáculos que restringem o acesso efetivo à justiça através das DMs e do resto do sistema. Outro dado importante é que muito menos casos tinham sido arquivados em Cuenca do que em Belo Horizonte e Ciudad Sandino. Em Ciudad Sandino, a aplicação da mediação modifica muito os dados, pelo que a metade dos casos receberam este procedimento, ou seja, não tiveram uma sanção.

⁴² Apesar de que as mulheres digam popularmente que em algumas circunstâncias “retiram” a queixa, já não é possível legalmente porque a polícia tem a obrigação de seguir a investigação, ou melhor, estes casos são provavelmente arquivados pela polícia por falta de evidências.

Outra série de obstáculos relaciona-se com as dificuldades que enfrentam as mulheres que vivem uma discriminação mais complexa pela interseção do poder desigual de gênero com outros indicadores sociais, principalmente sua etnia, classe social, lugar de procedência, idade e nível de instrução. Estas barreiras incidem não somente para que as situações de violência possam ser mais perigosas; senão que possam ter menos oportunidades para saírem da violência ou terem acesso à justiça. Exemplos apresentados anteriormente incluem o filtro aplicado na recepção, onde algumas mulheres com menor nível de instrução ou de conhecimento de seus direitos encontram maior dificuldade para registrar uma queixa (Camacho et al., 2009; Pasinato, 2010) ou que mulheres rurais e indígenas no Equador possam ter as condições socioeconômicas para seguirem o percurso judicial depois de registrarem uma queixa (Camacho et al., 2009; Friederic, 2009).

O acesso às medidas de proteção pelas usuárias entrevistadas também mostra as diferenças entre os modelos da DM. Em Cuenca, as 25 entrevistadas receberam a *boleta de auxilio*, e 10 delas também obtiveram uma ordem de afastamento do agressor, enquanto que em um caso ordenou-se a saída do agressor do lar. Cabe observar que no Equador não é necessário que as mulheres solicitem as medidas de proteção, mas as autoridades podem concedê-las ao momento da queixa. Além disso, durante a observação, a equipe de pesquisa constatou que todas as mulheres receberam uma medida de proteção, o que demonstra um maior nível de acessibilidade ao direito à proteção. Em relação à aplicação das medidas, as experiências das usuárias também revelam que foi bastante efetiva no sentido que evitaram novos episódios violentos; pois os agressores tiveram que sair de suas casas ou não se aproximarem da residência ou do lugar de trabalho ou estudo da mulher. Em alguns casos, onde as entrevistadas tiveram que recorrer à polícia porque seus agressores violaram os termos da medida, eles foram presos, mas isto não acontece sempre.

A obtenção da proteção pelas usuárias entrevistadas nas outras localidades pesquisadas foi relativamente menor do que as experiências das usuárias de Cuenca. Das 15 mulheres entrevistadas em Belo Horizonte, 8 as solicitaram e 7 as obtiveram, delas uma desistiu de aceitar a medida outorgada porque considerava que a violência já tinha acabado. O resto não contou com estas medidas porque ao desistir do processo da queixa, arquivou-se também a solicitação. Isto significa que quase todas as entrevistadas que solicitaram uma ou mais medidas as receberam, e que somente a metade das usuárias as solicitaram. Este alto nível de resposta é, sem dúvida, produto do que as/os funcionárias/os da DM perguntam a cada denunciante se querem solicitar uma medida de proteção, apesar das limitações da atitude burocrática com que se realiza tal trâmite. Embora não se tenha podido conseguir dados fidedignos das entrevistadas no Peru e Nicarágua, em ambos os países pareceria que seriam poucas as que solicitaram ou receberam estas medidas. No Peru, é devido a que não são processadas na porta de entrada do sistema e, como já se demonstrou, são poucas as que seguem o caminho para chegar às instâncias judiciais

onde são tramitadas. No caso da Nicarágua, em parte este fato explica-se pela alta quantidade de medições que se realizam. Dito isto, não há que pensar que uma mediação é intercambiável com uma medida de proteção; de maneira que estas medidas deveriam se outorgar independentemente de mediação ou não. Deixar de fazê-lo pode contribuir para um afastamento das mulheres do exercício de seus direitos.

O depoimento de Norma revela a efetividade ou o caráter dissuasivo que as medidas de amparo podem ter e, ao mesmo tempo, mostra uma limitação que poderia existir ao se emitirem estas medidas: embora a medida tivesse sido outorgada, tinha pouca informação a respeito e não sabia com exatidão como se aplicava. Quando a juíza, dentro de uma mediação judicial, outorgou-lhe uma medida de proteção que proibia ao agressor se aproximar de sua residência, ela relata as advertências recebidas da autoridade e seu impacto no agressor.

‘Veja, o senhor se aproxima desta mulher e eu mando que o prendam, esteja onde estiver. E eu o mando cinco anos preso, sem apelação.’ Talvez fosse uma mentira, não é? Não sei. Mas isso o intimidou (Norma, 48 anos, costureira, Ciudad Sandino).

As experiências das usuárias entrevistadas demonstram uma situação complexa a respeito do impacto na aplicação das normas, apesar das limitações nos dados. Em Cuenca – e em geral no Equador, segundo as estatísticas – as mulheres têm maior acesso à justiça formal que nos outros casos, tanto a respeito do acesso à sanção como a proteção; contudo, têm muito maior acesso às medidas de proteção que a sanção. Um nível relativamente maior de acesso à prevenção, de acordo com os depoimentos, também verificou-se em Belo Horizonte, apesar de ser um modelo distinto. Além disso, em todas as localidades pesquisadas é mais acessível uma resposta formal para a violência física que para a violência psicológica. O fato de que as entrevistadas, em todos os países, mencionaram muito pouco sobre terem sofrido violência sexual, nem quais foram as respostas que encontraram nas DMs para estes casos, faz-nos supor que a violência sexual dentro do casal continua bastante invisibilizada e relegada ao âmbito privado.

Uma visão ampla sobre o acesso à justiça e os resultados alcançados

A análise dos parágrafos anteriores, embora reflita as normas, não leva em consideração a ampla complexidade das respostas dadas nas DMs para ter acesso à justiça. Para isso, é necessário considerar outras abordagens e percepções da temática –especialmente o enfoque informal de ‘o justo’– que criam noções ambíguas sobre qual deveria ser o âmbito de atuação das DMs, e como elas estão contribuindo para melhorar o acesso à justiça, particularmente a respeito da punição.

Primeiro, deveria se observar que para muitas mulheres um resultado de recorrer à DM e a outras instâncias é que decidem ter acesso à justiça formal. Embora a maior parte das percepções e os caminhos relatados pelas entrevistadas demonstrem que sua meta primordial é terminar com a violência, um efeito dos processos vividos faz que algumas mulheres optem por buscar a justiça no sentido das normas, e que isso se converta em um objetivo em si mesmo. Várias usuárias das DMs, nas quatro localidades, também adotam uma perspectiva de justiça de gênero.

Uma coisa que me entristece é que o Ministério Público já poderia ter lhe dado a sentença. E até agora, não o fez. Então, essa é minha única reclamação, que eles falam tanto da Lei Maria da Penha, que vai ter justiça, mas já estão um ano e meio nisso. Ele foi interrogado em janeiro do ano passado. Vai fazer um ano e o Ministério não dá a sentença. Eles falam, não é, se exibem aí. Dizem que agora vai ter um órgão específico para isso no Fórum, que os homens vão pagar por tanta violência, que isto e o outro, mas eu não estou vendo nada disso. Entende? O que eu quero são resultados. Eu passei vergonha na frente dos outros, passei por uma coisa que minhas filhas viram e que não precisavam ter passado por isso, e eu quero que ele seja punido por isso, que realmente aconteça algo. Que pague a cesta básica, que tenha que fazer qualquer trabalho, não me interessa, mas que exista justiça porque eu não posso fazê-la com minhas próprias mãos. Porque se eu pudesse, a faria, mas eu não posso. Para isso existe a justiça (Heloisa, 44 anos, parda, nível superior completo, funcionária pública, Belo Horizonte).

Segundo, Heloisa também comenta sobre um dos obstáculos institucionais enfrentados pelas mulheres uma vez que decidem seguir todo o percurso formal até a sentença, que é a demora do processo na própria DM e/ou em outra instância. Enquanto espera pela sentença há um ano e meio, em todas as localidades as outras mulheres decidem que não podem seguir o percurso para a sentença devido às barreiras institucionais ou de outra índole, que alongam seus caminhos. Isto acontece inclusive em Cuenca, onde os processos costumam ser mais céleres.

As mulheres chegam a perceber que a justiça não existe, ou em todo caso não existe para elas. Não somente pela distância entre suas expectativas em relação às sanções e a realidade concreta da instituição; mas principalmente porque não veem esperanças de poder alcançar algum tipo de punição para o agressor, nem sequer via o plano formal/legal. O tempo que demoram os trâmites burocráticos, a falta de condições adequadas para poder enfrentá-los (tanto em nível de conhecimento, tempo e recursos econômicos próprios), a revitimização, a falta de credibilidade em seus discursos e casos faz com que as mulheres desacreditem na delegacia especializada e, com isso, as autoridades estatais em geral, como uma mediação para alcançar justiça em seu caso. Ao mesmo tempo, isso reforça o poder de opressão dos agressores (Macassi León et al., 2010: 82).

Com efeito, este argumento implica a seguinte análise: que as diversas barreiras que as mulheres enfrentam nas DMs entram em contradição com sua razão de ser, e tais barreiras agem, junto com outros fatores e obstáculos, para entorpecer ou deter seu percurso. Dessa maneira, favorece-se a impunidade e o não cumprimento dos objetivos institucionais das DMs. Estes fatores resultam em que são poucas as mulheres que persistem com a causa até conseguirem uma sentença, especialmente nos modelos policiais que têm processos mais longos. “Tanto tempo e não puderam resolver... eu me sinto cansada. Mas ao mesmo tempo eu mesma me dou força e digo, ‘não, vou terminar e que a este homem entenda que não pode andar incomodando as mulheres’” (Ada, 43 anos, policial, Ciudad Sandino). O depoimento de Ada indica que, apegando-se a seu conceito de justiça e ‘o correto’ no plano moral, ela encontra os argumentos para seguir enfrentando as barreiras no percurso oficial.

Um terceiro aspecto deste debate é sobre a relação entre a punição e a prevenção. Em geral, as mulheres priorizam mais a proteção que a punição, fato demonstrado tanto nas percepções das participantes da pesquisa de opinião como nas concepções e experiências das entrevistadas. Em Cuenca, esta relação tem uma dinâmica particular: muitas das entrevistadas consideram que ao obterem uma medida cautelar “fez-se justiça com elas” (Camacho et al., 2009: 84), pois estas medidas de são consideradas como uma proteção para elas, mas também como uma punição para os agressores. É possível que o interpretem desta maneira pela agilidade dos procedimentos e o alto nível de concessão destas medidas, da mesma forma como acontece com a aplicação da medida cautelar em casos de descumprimento, em que se prende o agressor.

Não é somente as usuárias e as participantes da pesquisa de opinião que priorizam a proteção; em alguns casos as/os operadoras/es das DMs e outras instâncias também o fazem. O próprio fato de que todas as entrevistadas em Cuenca recebam uma medida de proteção, indica a importância atribuída a esta medida pela autoridade desta DM. Em Belo Horizonte, verificou-se que outra instância do sistema judicial, cuja missão é melhorar a aplicação da lei, decidiu priorizar a proteção em relação à punição.

“Aqui na Promotoria o pessoal adotou o inquérito policial como algo secundário; a prioridade são as medidas de proteção... Proteger a integridade física e psicológica da vítima é preferível que agir somente para prender o acusado”. [...] Sua atuação parece confrontar-se com o mesmo dilema anotado anteriormente: a necessidade de encontrar um equilíbrio entre a penalização da violência e outras medidas que sejam alternativas para aquelas mulheres que não desejem a sanção de seus agressores ou a ruptura da sociedade conjugal (Promotora Pública da Promotoria Defensoria Especial de Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher, Belo Horizonte; citada em Pasinato, 2010: 65).

Tal como observa Pasinato, no caso de Belo Horizonte, algumas mulheres não concordam com esta postura e lamentam a complicação que isto implica para alcançarem uma punição. É através da influência de vários obstáculos que se cria uma sorte de incongruência entre ambos os direitos.

Um quarto eixo desta discussão aborda o cenário complexo do acesso à justiça em seu conjunto. As mulheres concebem a justiça e o acesso a ela de múltiplas formas que podem incluir tanto os aspectos formais definidos nas normas – principalmente a proteção e a punição – como os chamados informais, porque não se enquadram nas disposições legais do país. As respostas informais mais esperadas pelas mulheres são aquelas que contribuiriam a seu fortalecimento, por exemplo, receberem informação ou orientação sobre seus direitos, serem escutadas ou sentirem-se apoiadas, receberem algum tipo de proteção. Por outro lado, algumas mulheres também procuram respostas dirigidas a seus (ex-)esposos/companheiros para que mudem seu comportamento, como dar-lhes informação ou orientação sobre como tratar a mulher de maneira ‘justa’ ou orientações que servem para assustar ou amedrontar o homem. As respostas das entrevistadas sobre se conseguiram receber as diversas respostas formais e informais que procuravam são mistas, mas o balanço em todos os países é positivo.

Eu solicitei que o prendessem e depois de três vezes que eu fui lá, três vezes o prenderam (Juana, 26 anos, educadora popular, Ciudad Sandino).

Sinto-me mais apoiada pelo sistema, o que significa ter um lugar onde poder ir denunciar e poder ser escutada e não se sentir sozinha, que alguém vem e faz o que quer e ainda por cima está feliz da vida... (Clara, 40 anos, área urbana, mestiça, superior incompleta, artesã, Cuenca).

Por outra parte, algumas mulheres consideram que não conseguiram ter acesso à justiça devido aos obstáculos encontrados nas DMs e/ou em outras instâncias no percurso formal. Marita, de Villa El Salvador, comenta que em seu caso a DM não deu continuidade ao processo formal de queixa e que tampouco recebeu o apoio necessário de parte das/os funcionárias/os.

Dava-me raiva, me dava raiva porque não me ajudavam, não me apoiavam, ou melhor, nesse instante não me apoiavam. Não diziam, ‘bem, vamos fazer isto’ ou ‘faz isto’. Não, não te aconselhavam. Anotaram meus dados, escreveram e foram embora (Marita, 39 anos, técnica superior, promotora, Villa El Salvador).

Ao mesmo tempo, também há mulheres que demonstram experiências mistas, ou seja, tanto positivas como negativas. Por exemplo: diferenças entre as respostas formais e informais recebidas; a diferença entre a cobertura rural e urbana no distrito de Cuenca –tal como declara Magdalena– ou como resultado da diferença de atendimento entre um/a operador/a e outro/a, ilustrado por Dolores.

Me deram uma *boleta*, mas não servia porque lá no campo não tem policial nem nada... Meu marido não deu importância nem nada... Gritou com a minha comadre, insultou-a porque ela me levou à Delegacia... Ele continuou batendo em mim, sempre me batia até que eu gritava... Quando vim morar em Cuenca, ele parou de me bater porque tinha medo da Delegacia da Mulher, de que o prendessem (Magdalena, 41 anos, área rural, indígena, lavadeira, Cuenca).

O último que me disseram, na Primeira Delegacia da Mulher, é que o melhor era sair de casa com minhas coisas e nada mais. Por outro lado, na outra Delegacia [CMF 2ª], o doutor me disse que o homem é ele que tem que sair da casa pelo que fez, que eu tenho direito de ficar aí com minhas filhas... Nessa Delegacia sim é bom como atendem a gente, não é demorado (Dolores, 43 anos, área urbana, mestiça, educação superior, estudante, negócio próprio / artesã, Cuenca).

Estes depoimentos também servem para ressaltar como as barreiras institucionais encontradas podem se entrelaçar com fatores sociais, culturais ou estruturais para complicarem mais ainda seus caminhos e a conquista de suas metas.

Enquanto as DMs oferecem um acesso à justiça que era quase impensável segundo as perspectivas dominantes há trinta anos, todos os relatórios nacionais enfatizam as reformas específicas que ainda fazem falta para que sua atuação cumpra plenamente com as normas regionais. Como se observa no relatório do Peru: “[A DM] continua sendo um espaço de ganhos e reconhecimento, que não pode perder a oportunidade de superar suas debilidades e transformar sua institucionalidade com base nos padrões internacionais de direitos para as mulheres” (Macassi León et al., 2010: 131). Esta mudança estrutural é necessária tanto para que as DMs cumpram com os aspectos específicos que lhes compete a respeito do acesso à punição e aos outros elementos da justiça formal, como para que contribuam para garantir outros direitos e deveres estipulados.

A ELIMINAÇÃO DA VIOLÊNCIA DOMÉSTICA CONTRA AS MULHERES

Sair da violência doméstica é quase sempre o principal objetivo das mulheres e o que mais as motiva a recorrerem às Delegacias da Mulher (DMs). Para muitas, seu propósito de denunciar na DM tem como objetivo ter acesso a uma sentença e/ou a proteção, mas também para muitas esta é uma estratégia complementar ou instrumental para acabar com a violência. Portanto, é importante considerar o impacto das DMs na facilitação do exercício de ambos os direitos para as mulheres, incluindo a relação entre ambos. Ao mesmo tempo, dadas as complexidades de seus caminhos, é relevante considerar o impacto de diversos passos.

Considerando-se que é difícil conseguir dados sobre a prevalência da violência doméstica (Nações Unidas, 2009), conhecer dados globais sobre quantas mulheres conseguem eliminar a violência e como o fazem nas quatro localidades pesquisadas foi quase inalcançável. Contudo, em algumas pesquisas nacionais aplicadas a mulheres adultas, incluiu-se um componente sobre violência, sendo os mais recentes: no Equador, o ENDEMAIN (2004); na Nicarágua, o ENDESA (2007); e, no Peru, o ENDES (2009). Estas podem oferecer dados úteis longitudinais. No Brasil, espera-se que o relatório da primeira pesquisa nacional sobre vitimização esteja disponível no próximo ano. Estas enquetes proporcionam informação valiosa sobre a incidência e as características dos tipos de violência, e se as mulheres procuraram ajuda institucional ou não. Contudo, esta não é suficiente para explicar as causas das mudanças na taxa de prevalência, a qualidade e efetividade da resposta institucional, e muito menos as experiências e complexidades relacionadas a acabar com a violência.

Relatam-se dados sobre a eliminação da violência nas vidas da maior parte das entrevistadas em Belo Horizonte (Brasil), Cuenca (Equador) e Ciudad Sandino (Nicarágua). Em Belo Horizonte e Ciudad Sandino, pode se dizer que um pouco mais da metade das entrevistadas estava vivendo sem violência no momento da entrevista. Uma pequena quantidade das mulheres em ambas as localidades disseram que continuam vivendo em situação de violência ou sob ameaça e, inclusive, com temor a maiores agressões. Poucas mulheres relatam que a manifestação da violência mudou ou que piorou depois que foram à DM. No caso de Cuenca, todas as mulheres entrevistadas observaram que conseguiram deter a violência. As seguintes narrações apresentam o depoimento das diversas situações em que se encontravam as entrevistadas a respeito da violência.

Bem, em parte diminuí, porque eu tive a coragem de ir e denunciá-lo. Mas em outra parte, aumentou um pouco mais, porque ele mesmo se sentiu indignado de que eu tivesse sido capaz de denunciá-lo, sendo o pai de meus filhos. Ou seja, como quem diz, 'como eu sou sua mulher, sou a mãe de seus filhos não tenho direito de denunciá-lo' (Patrícia, 39 anos, nível superior incompleto, desempregada, Villa El Salvador).

Não considero que estou fora da área de risco somente porque não estou no mesmo estado... para que ele me faça algo não temos que viver no mesmo lugar, não é? [...] Ele tem possibilidades financeiras, como também a vontade de ir onde eu estiver. Não me sinto protegida na Delegacia; eu me sinto protegida pela Defensoria (Dora, 34 anos, parda, primário incompleto, dona de casa, Belo Horizonte).

Agora não tenho medo, não baixo a cabeça. Agora meu olhar é para cima, me sinto orgulhosa (Alicia, 26 anos, lavadeira e passadeira, Ciudad Sandino).

Depois de tanto problema, me sentia bastante mal, mas graças a Deus, com todos os papéis que fiz, consegui ganhar e, desde aí, isso foi como um 'pare agora, não mais, não mais'. A Delegacia me ajudou porque desde aí nunca mais voltou a me dizer nada, nada. Foi uma mudança drástica porque sempre me chamava, me encontrava na rua, onde estivesse me insultava. Mas agora já não, já não está me insultando mais (Cristina, 29 anos, área urbana, mestiça, nível superior incompleto, funcionária de um estabelecimento de cabines telefônicas, Cuenca).

Em um extremo, encontra-se o depoimento de Patrícia que, ao momento da entrevista, estava em uma situação pior de violência, sendo seu caso um dos poucos em que acontecia isso. De fato, várias mulheres que estão vivendo sem violência ainda têm medo que seus (ex-) esposos/companheiros possam agredi-las novamente, como expressa Dora em seu relato. No outro extremo, estão as experiências de Alicia e Cristina, que consideram que a violência ficou no passado: Alicia declara sobre sua própria transformação, enquanto Cristina se refere à efetividade da intervenção da DM a respeito de terminar com as agressões.

Em relação ao balanço positivo das usuárias entrevistadas, deve se levar em consideração dois aspectos. Um, é o alcance analítico limitado destes dados⁴³. O outro é que há que preocupar-se por todas as mulheres: pelas que agora vivem sem violência, pois poderiam voltar a enfrentar uma violação de seus direitos; pelas que seguem em situação de violência ou ainda têm temor de que esta se repita; e, pela população feminina em seu conjunto, pois pode estar sofrendo violência ou encontrar-se em uma situação de risco.

As dificuldades para sair da violência podem ser ainda maiores para as mulheres mais marginalizadas pela interseção de gênero com outras relações desiguais de poder. Vários dados do estudo indicam que as formas de discriminação mais visíveis são: a etnia, a idade, o nível de escolaridade, o lugar de procedência e o estrato socioeconômico. Geralmente, estas mulheres enfrentam obstáculos mais complexos e difíceis de superar. Por exemplo, o depoimento de Magdalena, uma indígena originária da zona rural do distrito de Cuenca, demonstra que somente na cidade a medida de proteção teve efeito, pois a atuação da polícia no campo é insuficiente. Embora o relatório do Equador indique que as mulheres indígenas costumam recorrer a instâncias tradicionais (Camacho et al., 2009), não se dispõe de nenhuma análise sobre o efeito destes mecanismos.

⁴³ Uma limitação é que os dados não são representativos; outro é que não se sabe se ou quando terminará seu caminho para ter uma resposta definitiva.

É fundamental advertir sobre o mal entendido de utilizar os registros das DMs como evidência direta ou indicador substitutivo de mudanças na prevalência da violência doméstica ou do nível de confiança das mulheres nesta instituição. Este é um erro que diversos atores cometem, tanto estatais como da sociedade civil. Por exemplo, se a quantidade de queixas aumenta de um período a outro, às vezes interpreta-se como maior confiança na instituição, e/ou como se a violência tivesse aumentado; por outro lado, as quedas na quantidade de queixas podem ser vistas como se a violência tivesse diminuído e como um impacto positivo das DMs. Porém, não necessariamente é assim, pois o aumento de usuárias das DMs pode obedecer a uma maior consciência dos direitos que faz que cada vez mais mulheres a denunciem; e, ao contrário, que recorram menos às DMs não porque se reduziu a violência, mas porque não confiam em tal serviço. Os resultados deste e outros estudos mostram que ainda não existem evidências para supor uma relação direta ou indireta entre mudanças nos registros das DMs e variações na taxa de prevalência.

Não temos dados com que medir. Não sabemos que tipo de leitura podemos dar ao fato de que as queixas aumentem, se é porque há mais violência ou maior população, ou porque as pessoas conhecem mais e vêm denunciar (Funcionárias, Departamento de Equidade Social, Cuenca).

Tampouco nas experiências das usuárias se pode estabelecer uma relação causa-efeito direta e exclusiva entre suas experiências na DM e mudanças em sua situação de violência. Assim, apesar de que todas as entrevistadas em Cuenca tenham conseguido sair da violência e tenham uma medida de proteção, não significa que todas as usuárias da DM tenham conseguido se livrar da violência; existem muitos fatores envolvidos em suas situações e não é possível isolar as variáveis que favorecem mais ou menos a superação da violência. Retomando a experiência de Magdalena, não foi somente a obtenção da medida de proteção que produziu a mudança desejada, mas o fato que não se tornou efetiva até que se mudou para a cidade. Em Belo Horizonte e em Ciudad Sandino, não se estabeleceu nenhuma relação entre receber uma medida de proteção e a eliminação imediata da violência em suas vidas.

A maioria de mulheres recorrem às DMs em busca de uma intervenção urgente para protegerem a si mesmas e a seus filhos/as das agressões de seu esposo/companheiro. Em alguns casos, recebem uma resposta imediata que detém a violência de forma temporal ou permanente; mas, geralmente, a maior parte tem que cumprir uma série de requisitos prévios do processo judicial para conseguir uma proteção ou para que seu processo chegue a uma sentença. No depoimento de Juana, de Ciudad Sandino, vemos que ela teve que ir três vezes à DM para que a apoiassem com medidas para conter violência, como de fato aconteceu, embora de forma transitória. Em Cuenca, apesar de obterem com relativa facilidade e imediatismo as medidas de proteção, se com isso conseguem

deter a violência, muitas mulheres não dão continuidade ao processo judicial, visto que já atingiram seu objetivo. Esta decisão é explicada por uma das entrevistadas desta maneira: “o mais importante já se consegui, que já não exista violência, que ele não possa se aproximar de mim” (Camacho et al., 2009: 111). Além disso, muitas vezes estas mulheres somente querem ter acesso à proteção, para não ter que punir seu (ex) esposo/companheiro, seja para não aprofundar conflitos ou afetar a relação pai-filhos/as, porque isso lhes produz sentimentos contraditórios ou, em alguns casos, porque têm a esperança de recuperar seu casamento.

Apesar das mulheres enfatizarem a importância das medidas tomadas para fortalecerem a si mesmas para saírem da violência, o outro lado da eliminação desta prática é a intervenção para cessar as agressões de seus esposos/companheiros. Tanto as usuárias entrevistadas como as mulheres que participaram da pesquisa de opinião observam que sua expectativa e confiança nas DMs gira em torno a sua própria proteção, a receber informação sobre seus direitos e como exercê-los, ou receber um bom atendimento. A maior parte das entrevistadas considera que as DMs contribuíram para diminuir o maltrato entre o casal, e considera que grande parte da efetividade destas instâncias tem origem no temor que provocam nos homens⁴⁴, ou seja, revela-se a outra face da moeda da aplicação da lei. Enquanto as entrevistadas priorizam respostas para fortalecerem a si mesmas, também consideram que se consegue pôr fim a violência quando os agressores temem a ação da justiça, mostrando que sua conduta se modifica pela confluência de vários fatores, e não somente pela ação das mulheres, nem tampouco somente pela atuação das DMs.

Esta percepção, em geral, é confirmada pelas experiências das usuárias, profissionais e operadoras/es em todas as localidades pesquisadas. Como já se mencionou, há um alto nível de consenso entre os distintos atores chave acerca de que a maioria dos homens sujeitos a processos formais policial-judiciais – especialmente quando recebe uma sanção – muda seu comportamento com as denunciantes e costuma ser menos violento. Contudo, em alguns casos, acontece o inverso.

Parece que se detém ao começo e em alguns casos, quando os homens têm medo de que os levem presos. Mas, quando se dão conta de que o sistema não funciona, que a mulher liga para a polícia e ela não chega, ou que o policial chega e as crianças choram e ele também, os policiais não o levam, os homens já não têm o mesmo medo nem o mesmo respeito que ao princípio. Quando foram presos, aí sim eles têm um pouco mais de medo (Marlene Villavicencio, *Casa Abrigo María Amor*, Cuenca).

⁴⁴ “Os homens têm medo da DM” é a resposta mais frequente a esta pergunta em Cuenca (43,9%), Belo Horizonte (33,8%) e Ciudad Sandino (18,6%); aparece em terceiro lugar em Villa El Salvador (24,1%).

Ao mesmo tempo, em Ciudad Sandino – onde aparece que a DM é altamente conhecida tanto pelas mulheres como pelos homens – diz-se que alguns homens têm medo e mudam sua conduta pelo simples fato de saber que existe a possibilidade de que a Delegacia intervenha.

Há homens que já vendo que a Delegacia está perto e que eles vêm para a casa da gente, se controlam e pensam ‘vou me portar bem’, porque não gostam do escândalo, que os vejam e digam, veja como esse trata a mulher. Se as comunidades tivessem mais Delegacias da Mulher, teria menos maltrato (Mercedes, 25 anos, operária da zona franca, Ciudad Sandino).

Contudo, não se evidencia ainda uma transformação nas percepções dos agressores. De fato, é a efetividade da DM em aplicar a lei, o que obriga os agressores a mudarem, ainda que seja ‘à força’.

Não se encontraram depoimentos onde o agressor parou com as agressões por uma reflexão própria ou por considerar a mulher como sujeita de direitos. Se a violência deteve-se temporalmente, foi provocada por algum temor específico, mas não pelo respeito ao direito de suas esposas/companheiras de viverem em um ambiente de paz (Macassi León et al., 2009:149).

Para que a lei seja aplicada aos agressores, primeiro as mulheres vítimas de violência têm que reivindicar seus direitos. Ao longo deste trabalho, mostrou-se que as mulheres recorrem às DMs e a outras instâncias especializadas com a expectativa de receberem diversos serviços ou a aplicação de uma ou várias medidas para tentarem acabar com a violência. Uma etapa prévia é aprender sobre seus direitos e sobre a justiça de gênero e/ou sentirem-se apoiadas e compreendidas, pois muitas vezes concebem seus direitos mais de maneira informal (à diferença do sistema formal de justiça) ou no plano moral. Justamente, uma das funções mais importantes das DMs é contribuir ao conhecimento, apropriação e exercício de seus direitos às mulheres em situação de violência.

Outro fator que contribui para acabar com violência é a separação conjugal. As diversas experiências das entrevistadas demonstram que, enquanto a separação é relevante para a finalização da violência e também a decisão de buscar o acesso à justiça, não necessariamente é um fator determinante.

Outra medida informal que as mulheres tomam e que contribui para frear a violência é começar novos projetos de vida. Nas distintas localidades estudadas, verificou-se que o fato das mulheres começarem a estudar, participarem em alguma associação, que começarem ou voltarem a trabalhar, são elementos que as fortalecem e geram certa segurança para impedir as agressões.

Como lhe digo, comecei a trabalhar e tudo mudou, tudo mudou. Antes eu dependia dele para tudo. [...] Como lhe digo, [as coisas mudaram] economicamente, moralmente, porque já saía com minhas amigas, ... e o próprio trabalho. Às vezes me ligavam, às vezes vinham me visitar, eu já não me sentia só, afastada. O que sentia que nunca ia passar, passou. E depois, ao meu redor via que não estava só, não. Principalmente tinha a eles e isso era o que mais queria (Graciela, 43 anos, secundário incompleto, ajudante de cozinha, Villa El Salvador).

Este depoimento também manifesta a importância do restabelecimento de sua rede pessoal de apoio, pois muitos agressores controlam os movimentos de sua esposa/companheira e sua comunicação com sua família e amizades. Como disse Graciela, algumas mulheres não têm acesso à justiça ou terminam sua relação com seu agressor por falta de alternativas econômicas. Portanto, oferecer acesso a serviços sociais (por exemplo, programas gratuitos ou subvencionados de formação técnica ou acesso preferencial a projetos sociais de habitação, a bolsas de emprego) pode contribuir para que um número maior de mulheres avancem mais facilmente por estes caminhos.

Embora, em nível micro ou individual, várias entrevistadas demonstrem que alcançaram a meta de viver sem violência, nem todas as usuárias o conseguem. Em nível macro ou estrutural, os desafios são ainda maiores.

Eu acho que sim contribuíram, que não somente a Delegacia, mas todas as instituições que ajudaram a tornar o serviço conhecido, fazem que aumentem os processos. Diminuir a violência, acho que não, a violência acho que sempre esteve, sempre estará. O que sim pode diminuir são os ciclos posteriores ou ajudar as senhoras a que recorram ou tenham acesso aos serviços (Delegado encarregado CMF 2^a, Cuenca).

Embora [a DM] seja um veículo para que as mulheres tenham acesso à justiça formal, não consegue se constituir em um meio efetivo para deter a violência; precisamente pelas contradições em seu funcionamento e pelos estereótipos culturais que continuam se reproduzindo neste espaço (Macassi León et al., 2010: 132).

Os depoimentos das mulheres entrevistadas demonstram que recorrer à Delegacia da Mulher é um dos vários elementos ou fatores que contribui para acabar com a violência em suas vidas, sem que isso sempre seja o mais importante. Ao mesmo tempo, contribuir para a erradicação da violência não aparece de forma explícita entre os objetivos ou funções de nenhuma das DMs. Apesar de ser uma meta muito ambiciosa para uma única instituição, as vivências das entrevistadas demonstram que a eliminação da violência está

entrelaçada de diferentes maneiras com o acesso à justiça. Por isso, a DM deve contribuir para alcançar esta meta desde seu próprio âmbito de competência, em coordenação estreita com outros atores locais. As advertências citadas devem servir para impulsionar ações e respostas mais coordenadas, estratégicas e efetivas para contribuir para enfrentar as estruturas de poder subjacentes à violência e melhorar as respostas para erradicá-la. Estes objetivos também estão vinculados com a promoção das mulheres como sujeitos de direitos, outro âmbito do impacto da DM.

A PROMOÇÃO DOS DIREITOS E DO EXERCÍCIO DA CIDADANIA DAS MULHERES

Um aspecto do impacto das Delegacias da Mulher (DMs) que fica pendente de avaliação é sua contribuição para melhorar o exercício dos direitos e a cidadania das mulheres que recorrem a esta instância porque sofrem violência. Como já se mencionou previamente, esta constitui um insumo básico para que as mulheres possam ter acesso à justiça e viver sem violência. De fato, fortalecer o conhecimento e o exercício de seus direitos é considerado como uma prioridade nos depoimentos das entrevistadas e nas percepções das participantes da enquete, do mesmo modo que no modelo de justiça de gênero.

Talvez se todas nós as mulheres tivéssemos mais oportunidade de conhecer nossos direitos, se desde a escola nos ensinassem a conhecer, ou melhor, desde nossas casas, para que nós mesmas pudéssemos dizer NÃO! ... Não mais maltrato! (Renata, 29 anos, área urbana, mestiça, primário completo, empregada doméstica e de escritório, Cuenca).

Contudo, é um elemento menos trabalhado na prática cotidiana das DMs e menos visível, o qual indica que mesmo que apareça nas normas das DMs, não necessariamente está sendo posto em prática.

Pôde se observar como as percepções e expectativas de muitas mulheres mudam paulatinamente ao longo de seus caminhos. Enquanto no início algumas entrevistadas recorrem à DM, uma ou mais vezes, sem querer denunciar ou avançar no processo da sanção por múltiplas razões —entre elas a incidência do enfoque de ‘o justo’—, ao perguntar-lhes que fariam se no futuro estivessem em situação de violência, um bom número, embora nem todas, disseram que voltariam à DM e que realizariam a queixa e procurariam que seu agressor recebesse alguma punição.

O que eu esperava da Delegacia era uma garantia que ele não volte a me agredir, isso era o que eu esperava. Eu pensava assim: ‘vou procurar a delegacia, vou

expô-lo, ela vai conversar com ele e alguma coisa vai acontecer, né? Aí eu vi que isso não aconteceu, mas registrei mais queixas porque pensei: 'um dia ele vai ser punido por isso, um dia vai acontecer algo. Não é possível que faça uma queixa hoje, vou fazer uma queixa amanhã e ninguém vai se dar conta do que está acontecendo...' Eu não vou deixar que ele faça nenhuma gracinha comigo. Se me bate ou me ameaça, eu vou à Delegacia e vou denunciá-lo. Porque algo vai acontecer, não pode continuar na mesma (Elisa, 43 anos, parda, primária completa, artesã, Belo Horizonte).

Elisa, de Belo Horizonte, era uma das muitas mulheres nas quatro localidades da pesquisa que recorreu à DM esperando uma medida informal, que as/os funcionárias/os conversassem com o agressor ou o repreendessem, sem ter que denunciar a violência. Mas como vemos em sua narração, ela garante que se seu esposo/companheiro a agride novamente, agora ela não duvidaria em denunciá-lo. Por outro lado, Eva manifesta que não voltaria à DM. Nos quatro estudos de caso, observou-se que há mulheres, como Eva, que enfrentam obstáculos para que as/os funcionárias/os das DMs recebam sua queixa.

Não, já não volto. Para que vou voltar? Não me dão bola lá. Registraram a queixa e tudo, mas não. Eu me senti horrível, porque na realidade, não me davam nenhuma solução. Eu digo: 'se acontece algo comigo? Isto procede em 10, 15 dias, não espere mais. [...] Assim como eu fui fazer a queixa e, ou seja, me mandaram pra casa e daí no dia seguinte, já nenhuma mulher iria no dia seguinte. Já ficava desanimada e não ia fazer a queixa. É como se seu namorado te agredisse na rua, vai fazer uma queixa e lhe dizem: 'não, tem que ter certeza, certeza de que vai registrar a queixa. Tem que me dar o endereço exato'. E nesse momento, pois, em que está machucada com machucados assim (Eva, 30 anos, secundário completo, dona de casa, Villa El Salvador).

Várias outras identificam que as respostas consideradas 'informais' por muitas/os operadoras/es são imprescindíveis para mudarem suas percepções e apropriarem-se de seus direitos. As entrevistadas manifestam que apreciam muito a informação e a orientação recebidas, além de serem escutadas, sentirem-se apoiadas e receberem um tratamento humanizado.

Eu me sinto bem, sinto apoiada, porque nestes dois dias estava muito tensa e fiquei trancada, porque me dava medo que viesse, porque só quando está bêbado vem pra cá. Ele me disse que não ia me incomodar. Pois não o levamos até o juizado, mas me sinto segura. Na Delegacia me deram um número de telefone, que por qualquer coisa que ligue ao 118, e diga que tenho uma queixa, e que eles vêm imediatamente a levá-lo se me agride novamente (Mirma, 30 anos, costureira, Ciudad Sandino).

O que acontece é que deveria ser a Delegacia da Mulher, deveria ter mais paciência e conversar, não somente considerá-lo como um trabalho mais (Graciela, 43 anos, secundário incompleto, ajudante de cozinha, Villa El Salvador).

Há expectativas das entrevistadas a respeito de receberem orientação nas DMs acerca de seus direitos, mas nem sempre recebem uma resposta satisfatória. Yanina, de Ciudad Sandino, ressalta que a DM deveria orientar as mulheres sobre seus direitos, justamente desde sua experiência de não ter recebido informação quando recorreu a esta instância.

Sim, seria bom também pôr isto [como recomendação] para que se dessem conta que quando alguém vai lá, que respostas podem dar para a pessoa que lhe convém, que não lhe convém. Porque muitas mulheres humildes vão lá registrar a queixa e não sabem a verdade, nem no que estão se metendo. Simplesmente vão para que o homem vá embora e que a deixe em paz, e pronto (Yanina, 47 anos, empregada doméstica, Ciudad Sandino).

Yanina destaca que a transformação que se quer alcançar a partir de uma perspectiva feminista é tanto em nível individual de cada mulher, como em nível social. Também, de maneira implícita, ela alega a categorização dos dois momentos nas visitas das mulheres à DM. O primeiro, quando articula seu objetivo simplesmente como “que o homem vá embora e que a deixe em paz”, enquanto que, no segundo momento, quando ela aprende sobre seus direitos e sobre os distintos serviços disponíveis, o que lhe permitirá reconhecer-se como uma cidadã com direitos e com capacidade para decidir qual(is) quer defender.

Pode-se interpretar que a apropriação de seus direitos é uma forma de empoderamento e de afirmação da cidadania feminina, pois assumir que têm direito a ter direitos é um requisito indispensável para poder exercê-los. Desde essa perspectiva, este processo de apropriação abarca o duplo caminho (interno e externo) —ou caminho bidimensional— que as mulheres seguem para eliminarem a violência em suas vidas e terem acesso à justiça. Uma razão pela qual é relevante distinguir entre ambos é que o percurso interno da apropriação de seus direitos é um processo que as mesmas mulheres têm que levar a cabo, trata-se de um empoderamento entendido como “o fortalecimento das mulheres para que possam se reconhecer como sujeitos de direitos e, dessa forma, questionar a naturalização das relações violentas e construir relações afetivas, baseadas na igualdade e no respeito mútuo” (Pasinato, 2010: 135). Nenhum/a operador/a ou profissional pode ‘empoderar uma mulher’, não importa seu compromisso de fazer valer os direitos das mulheres; cada mulher deve percorrer este caminho por si mesma.

Outras pensam que é fundamental que as mulheres reconheçam sua capacidade para viver uma vida independente e sem submeter-se a nenhum tipo de maltrato. “As mulheres precisam ser mais seguras, coisa que eu não sou. As mulheres são capazes de muitas coisas e não o sabem” (Francisca). Ao falar sobre a ‘capacidade das mulheres’ e a importância de que saibam ‘escolher seus companheiros’ as entrevistadas falam também sobre a importância da recuperação da autoestima para poder iniciar uma vida nova, algo que aprenderam através dos serviços da Rede para Enfrentar a Violência (Pasinato, 2010: 135).

Tanto o relatório do Brasil como o do Peru enfatizam a importância de fortalecer as capacidades das mulheres em particular, enquanto as análises das quatro localidades fazem referências diretas e indiretas a este caminho duplo, e ao vínculo entre exercer sua cidadania e os direitos a ter acesso à justiça e a viver sem violência. No relatório do Equador, argumenta-se que existe uma estreita relação entre os dois caminhos que as mulheres seguem, ao mesmo tempo em que se observa que percorrê-los costuma ser um processo difícil e desafiante para elas.

‘Ninguém passa ileso pelo fogo’ reza um dito popular, o qual reflete bem o que acontece com as mulheres que viveram violência conjugal e conseguiram sair dela, entre outros fatores, pelo processo seguido na DM. Por isso, sem medo de nos equivocarmos, podemos afirmar que nenhuma mulher passa por um processo judicial contra seu esposo/companheiro, sem experimentar mudanças em suas percepções, valores, atitudes e em muitos outros aspectos de sua vida. Em nossas conversações com as usuárias das delegacias especializadas, constatamos este fato, apesar das dúvidas, os temores e as dificuldades que tiveram que enfrentar ao longo de todo esse processo e, posteriormente, quando de uma ou outra maneira começam uma nova etapa de sua vida (Camacho et al., 2009: 195).

Esta afirmação reitera a relação entre os distintos direitos que as mulheres têm a respeito da violência. Também demonstra como as mulheres conseguem exercer seus direitos enquanto desafiam as grandes barreiras que enfrentam em seus caminhos, tal como se evidencia ao coletar as experiências das usuárias das DMs dos quatro países, apesar de que as entrevistadas estejam em diferentes momentos em seus percursos.

Muitas das mulheres entrevistadas estão conscientes que o processo de alcançar justiça começa por elas mesmas, à medida que vão superando sua subordinação em sua relação conjugal. “Gostaria que ajudassem a promover que as mulheres quebrem o silêncio, ou seja, como aconteceu comigo e com muitas mulheres que passaram pelo que eu passei” (Ana, 33 anos, estilista e vendedora de roupa, Ciudad Sandino) (citado em D’Angelo e Molina, 2010: 83-84).

Os depoimentos de mulheres das quatro localidades também mostram que parte de seus processos de empoderamento foi possível graças a sua identificação como um sujeito coletivo. Várias entrevistadas falam explicitamente da necessidade de que as mulheres que passaram por estes caminhos apoiem outras que apenas estão começando. Não são poucas as que estão comprometidas com esta causa e estão realizando diversos esforços com essa finalidade. Norma é uma das mulheres que agora se dedica a ajudar outras mulheres para que possam sair da violência doméstica.

Depois, quando já se conhece, vai se dizendo as outras pessoas que lá encontra ajuda, que devem ir lá e que não permitam que as maltratem. Assim vai se

aprendendo pouco a pouco, e vai se ensinando, também, outras pessoas para que vão lá e não sejam agredidas e façam valer seus direitos (Norma, 23 anos, área urbana, mestiça, primário completo, artesã, Cuenca).

Marisa, residente de Belo Horizonte, também está apoiando outras mulheres. Entre suas ações, vale destacar que em um *website* de redes sociais está divulgando informação sobre a violência doméstica e advogando a favor da aplicação integral da lei contra a violência (Pasinato, 2010: 135-6). Tanto em Villa El Salvador como em Ciudad Sandino, várias entrevistadas fazem referência à necessidade de criar ou fortalecer o trabalho de redes de promotoras.

Deveríamos organizar um comitê com mulheres que estão na Delegacia da Mulher, ir aos lugares, visitar casas de vizinhos. Porque eu sei que há vizinhos que sabem que há uma mulher que está sofrendo violência, mas por não se meterem em problemas não falam. (Mery, 28 anos, sem emprego fixo, Ciudad Sandino).

Estas narrações revelam mudanças profundas no horizonte destas mulheres e refletem um processo de interiorização de vários elementos da perspectiva feminista. Cabe precisar que várias entrevistadas, nas quatro localidades estudadas, afirmam uma identificação coletiva de maneira implícita ou explícita, onde o impacto das DMs nestas transformações difere de um caso a outro e, muitas vezes, é parcial. Um debate a respeito deste tema relaciona-se com o papel que deveria desempenhar a DM neste processo de apropriação e transformação. Duas considerações sobre este tema encontram-se nos relatórios de país. No estudo do Peru, argumenta-se que isto deve ser parte do objetivo das DMs, como foi contemplado no desenho original.

Em outras palavras, se desde a primeira aproximação uma mulher encontra um espaço amável, de orientação, escuta e atenção, onde seus direitos não se enunciam como algo a ser ganho por uma atitude pessoal, mas como um bem merecido pela simples condição humana e manejado como uma ação social, na base de um nós comunitário; então, as possibilidades de frustração diminuem, e o impacto pode ser amplamente positivo. A sensação de ter direito a exercer direitos, reforma completamente o horizonte subjetivo das mulheres e as leva pelo caminho da reivindicação cidadã (Macassi León et al., 2010: 141).

Contudo, durante as negociações para a aprovação da DM eliminaram-se vários aspectos do desenho que respondiam a uma concepção feminista. O relatório da Nicarágua expõe que o protocolo atual da DM contempla uma visão integral, com elementos que refletem parcialmente uma concepção feminista ou de apoio estratégico; porém, por um lado, não está sendo implementado; e, por outro, esta não deve ser uma tarefa exclusiva das DMs (D'Angelo e Molina, 2010).

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Explorar o impacto das DMs revela tanto suas contribuições, como suas limitações para o acesso à justiça e a eliminação da violência para que as mulheres possam exercer plenamente seus direitos cidadãos. Talvez um de seus maiores aportes seja contribuir para colocar a violência na agenda pública e ser uma referência e uma alternativa importante para as mulheres que queiram sair da violência mediante a via policial-judicial. Apesar de que por si só não garantam o acesso à justiça, suas contribuições para a defesa dos direitos das mulheres têm sido parciais, especialmente a respeito do acesso à punição e, com a exceção do Equador, a proteção. Enquanto as mulheres valorizam as contribuições informais das DMs ao conhecimento de seus direitos e a sentirem-se apoiadas em seu percurso, o recebimento destas respostas depende, em grande medida, da vontade individual das pessoas que trabalham nestas dependências. É uma tarefa pendente das DMs garantir a aplicação consequente da lei com os agressores e a implementação das respostas formais e informais de forma sistemática para contribuir com maior determinação ao conhecimento, apropriação e exercício dos direitos pelas mulheres. Além disso, devem redobrar seus esforços para coordenar ações com outras instâncias especializadas que contribuam tanto para o acesso à justiça como para a prevenção da violência. Através destas ações, as DMs contribuirão mais efetivamente e estrategicamente para tornar realidade a justiça de gênero para todas as mulheres.

Conclusões

Através desta pesquisa, constatou-se como as Delegacias da Mulher (DMs) estão contribuindo para converter os direitos “de papel” (Waylen, 2008) das mulheres em situação de violência —particularmente o acesso à justiça e a vida sem violência— a direitos “vividos” em quatro países e, mais especificamente, nas localidades estudadas: Belo Horizonte, Brasil; distrito de Cuenca, Equador; Ciudad Sandino, Nicarágua; e, Villa El Salvador, Peru. Por um lado, nos percursos oficiais, as DMs são uma porta de entrada —levando em consideração as diferenças entre o modelo judicial do Equador, e os modelos policiais do resto dos países— e que por si próprios não podem garantir o acesso à justiça. Por outro, a análise dos caminhos das mulheres em situação de violência doméstica salienta que elas chegam à DM em diferentes momentos, e com diversos propósitos, e que tanto os procedimentos realizados como a qualidade do atendimento prestado têm efeitos de grande porte sobre suas possibilidades de exercerem seus direitos cidadãos.

O uso de um marco conceitual integral de gênero, interseccionalidade e poder, onde as mulheres se situam no centro, tem sido vital para entender o porquê de ainda existirem muitos obstáculos para terem acesso à justiça, depois de tantos anos e de contar com vários modelos de DMs em lugares distintos. Uma das principais razões deve-se a que as percepções e a atuação das mulheres e das/os funcionárias/os das DMs não estejam suficientemente fundadas na perspectiva normativa, uma das quatro principais concepções encontradas — a feminista, a normativa, a familista, e o enfoque informal de ‘o justo’—. Por sua vez, as mulheres das populações locais e as usuárias das DMs têm percepções que, muitas vezes, refletem o enfoque de ‘o justo’, onde reivindicam seus direitos com pontos de vistas fundamentados no plano moral mais que no normativo,

embora também demandem serviços que as apoiem para serem sujeitos ativos de seus processos. A respeito das/os operadoras/es das DMs, embora apliquem a normativa de seu país e, principalmente, reconheçam que a violência doméstica constitui um problema grave em suas comunidades, observa-se que nos quatro casos há influência da perspectiva *familista*, em diferentes formas e intensidades, que obstrui a aplicação consequente das normas.

Efetivamente, uma das principais razões pelas quais se verificou muitas semelhanças entre os quatro casos estudados é porque apresentam uma dinâmica parecida, tanto nas percepções dos atores como nos processos para alcançar uma transformação social. Existem, por um lado, esforços crescentes para erradicar a violência contra as mulheres e, por outro, persistem taxas de violência ainda altas, junto com certas concepções conservadoras e *familistas* que relegam este problema ao âmbito privado. As expressões locais destes processos variam de acordo aos modelos das DMs, as leis e outros elementos das normas, do mesmo modo que nos processos históricos, sociais e culturais mais amplos.

Para chegar a conclusões sobre as contribuições das DMs é indispensável entender as necessidades das mulheres em situação de violência. Ao recorrerem às DMs, quase todas têm como meta principal deter a violência e poucas buscam justiça no sentido formal. Em seu caminho para conseguirem acabar com as agressões, empreendem uma ampla gama de estratégias, selecionando suas opções de acordo com as oportunidades disponíveis, os obstáculos que enfrentam, suas percepções e a informação que manejam. O acesso à justiça é um direito que concebem de diferentes maneiras.

Quando as mulheres recorrem à DM ou a outras instâncias especializadas pela primeira vez, as percepções e expectativas da maioria refletem a perspectiva de ‘o justo’, similar ao imaginário coletivo feminino descoberto na enquete populacional. Por um lado, quase nenhuma justifica a violência sob nenhuma circunstância, quase todas consideram que a violência doméstica deve ser sancionada e buscam respostas diversas que tanto as fortaleçam para sair dela, como que sejam ágeis para frear as agressões de seus (ex-) esposos/companheiros. Por outro, as sanções que mais buscam são de caráter informal, através de chamados de atenção ou reprimendas ou até a detenção preventiva (sem processo jurídico) do agressor, devido a que muitas aspiram restabelecer ‘a paz’ em sua relação conjugal.

Portanto, quando realizam suas primeiras visitas às DMs, muitas delas já viveram meses, algumas anos, resistindo à violência em silêncio, buscando soluções amigáveis ‘de buenas’ sem terminar a relação. Geralmente, antes já pediram ajuda a sua mãe ou a outra pessoa próxima, que muitas vezes lhes oferecem informação e apoio para recorrer à DM ou a outra instância recomendada. Também, decidem ir à DM quando sentem que esgotaram

as opções a seu alcance e que a situação de violência continua piorando. Neste sentido, suas primeiras visitas à DM diferem do percurso oficial: em vez de registrarem uma queixa para perseguirem a sanção de seu agressor, muitas mulheres fazem uma 'queixa social' para terem acesso a uma medida ágil e efetiva de proteção, serem escutadas, sentirem-se compreendidas, terem acesso a serviços multidisciplinares e conhecerem seus direitos e os distintos procedimentos para exercê-los.

Esta maneira de entender a justiça, a situação de violência e o pouco acesso à informação que enfrentam muitas mulheres têm um impacto grande em seus caminhos para saírem da violência e terem acesso à justiça; faz com que estes sejam longos, complicados, difíceis e indeterminados. Constatou-se que ainda existe um conhecimento superficial das normas e as competências das DMs, enquanto que, somente em Belo Horizonte, verificou-se que mais da metade das entrevistadas tinham recebido orientação sobre os direitos específicos das mulheres. É também relevante comparar o maior acesso à informação destas, e as mulheres de Ciudad Sandino, com o menor acesso em Villa El Salvador e Cuenca. Também existem diferenças significativas entre as mulheres de uma mesma localidade a respeito de seu acesso à informação, onde as principais variáveis que intervêm são o estrato socioeconômico, a etnia, a idade, lugar de residência e nível de escolaridade. Estas diferenças podem também afetar seu acesso aos serviços e procedimentos.

Para a maioria, é somente em suas visitas subsequentes à DM, quando as mulheres já adquiriram maior informação e apoio, que elas se colocam como objetivo a punição formal de seus esposos/companheiros, apesar de que os depoimentos ainda revelem que seu propósito reflete certo sentido moral de 'pagar' ou de ensinar para seus agressores que as mulheres merecem um tratamento digno. Contudo, deve se ressaltar que, em todas as localidades, identificaram-se mulheres, embora sejam uma minoria, que recorrem à DM depois do primeiro episódio de violência e vão com a intenção de que seu esposo/companheiro seja sancionado pela via formal.

A transformação em suas percepções faz parte do que denominamos como percurso ou dimensão interna, o qual se refere ao empoderamento e a apropriação dos direitos das mulheres. Este é paralelo ao percurso externo de recorrer à DM e a outras instâncias para conhecer e exercer seus direitos e, portanto, identifica-se um caminho duplo para sair da violência. Há uma simbiose entre os dois: se elas conseguem avançar em um deles, provoca um efeito positivo no outro; mas igualmente as barreiras podem afetar ambos negativamente. O fundamental desta constatação é que as intervenções das DMs e outras instâncias devem contribuir para as duas dimensões, ou seja, oferecer serviços de maneira que contribua para que as mulheres sejam sujeitos ativos de seus processos e direitos.

Os obstáculos de distinta índole – pessoais, sociais, estruturais, culturais e institucionais – entrelaçam-se nos caminhos das mulheres para agravarem sua situação e dificultarem sua saída da violência. Um exemplo é o vínculo entre os obstáculos de tipo socioeconômico ou estrutural com aqueles institucionais e pessoais. Embora as mulheres tenham recebido capacitação sobre seus direitos, se não têm acesso a certas condições (renda própria, um lugar para morar), dificilmente, vão poder sair da situação de violência. Pela quantidade reduzida de mulheres entrevistadas à profundidade não se pode detalhar impactos das relações de poder interseccionais por grupo. Não obstante, as descobertas demonstram que os serviços e procedimentos devem ser diferenciados para grupos específicos de mulheres, como uma medida que contribua para o exercício dos direitos para todas as mulheres.

É fundamental reconhecer que as percepções e discursos das mulheres das populações locais e as usuárias das DMs compartilham vários elementos estratégicos com a perspectiva feminista e também com a normativa regional e internacional. Um ponto de coincidência entre todas é que seu objetivo fundamental ao irem à DM é a eliminação da violência. Outros são: as respostas que fortalecem as mulheres como sujeitos ativos, a identificação com um sujeito coletivo e o compromisso pessoal de apoiar outras mulheres a saírem da violência. Estes aspectos de suas percepções evidenciam as mudanças macro alcançadas nas últimas décadas. No entanto, distinguem-se em certos aspectos significantes de suas percepções, visto que também está entrelaçada a perspectiva familista.

Perante este cenário complexo no qual as mulheres se encontram, a análise das contribuições das DMs deve ser feita ao redor da implementação de suas obrigações a respeito de quatro eixos fundamentais: as mulheres em situação de violência, os agressores, aspectos institucionais e a coordenação interinstitucional.

Por um lado, as contribuições das DMs têm sido impressionantes: seu altíssimo nível de visibilidade transmite a mensagem de que a violência já não é um tema privado, mas uma violação de direitos que deve se discutir no âmbito público. Isto contribuiu para que, nas quatro localidades pesquisadas, a maioria das mulheres – em proporções diferentes – considerem que as DMs estão contribuindo para reduzir o maltrato e a aumentar o acesso à justiça. Do mesmo modo, continuam sendo uma porta de entrada importante para ter acesso tanto à justiça formal como ao leque de serviços e instâncias especializadas em suas comunidades. Estas conquistas são compartilhadas com diversos atores e múltiplas ações realizadas ao longo das últimas décadas para conseguir uma transformação social. Por isso, a análise das entrevistas sobre as distintas experiências com o fim da violência demonstra que isso responde a múltiplos fatores, e que não se pode atribuí-lo unicamente à intervenção da DM.

Por outro lado, deve se observar que as DMs ainda não estão cumprindo com sua devida diligência – desde o âmbito de suas competências específicas – à aplicação consequente da

lei, tanto com as mulheres como com seus agressores. Nos quatro países, são escassos os casos que chegam até a sentença (Cuenca) ou nos quais se completa o expediente policial e este é enviado a seguinte instância do percurso (Belo Horizonte, Ciudad Sandino e Villa El Salvador). Há experiências diversas com as medidas formais de proteção, encontrando-se um melhor desempenho em Cuenca, onde quase todas as usuárias recebem alguma medida de proteção, embora nem sempre se garanta sua efetividade. Várias mulheres entrevistadas conseguiram sair da violência; porém, não se sabe sobre os efeitos a longo prazo para todas as mulheres, nem o efeito direto das intervenções das DMs.

Apesar das limitações específicas nos marcos legais em cada país, um indicador importante da debilidade das DMs em nível institucional é a diferença das atitudes e atuação das/os operadoras/es. Embora isto tenha permitido que algumas/ns apoiem as mulheres mais decididamente em seus processos, isso responde mais a uma motivação e um compromisso pessoal. Portanto, embora contribuam para conseguir a justiça de gênero e a plena implementação da devida diligência – e até podem estar estabelecidas nas normas ou protocolos das DMs– na prática, são respostas informais e excepcionais. As instâncias responsáveis pelas DMs ainda não estão fazendo o suficiente para desenhar, implementar e monitorar a atuação das DMs em termos de garantir que dêem a mesma prioridade à garantia da qualidade de atendimento, como ao cumprimento das normas sobre a proteção, a investigação, a sanção e a indenização. Enquanto as DMs precisarem de maiores recursos para estenderem sua cobertura, a insuficiente capacitação e limitada disposição das/os funcionárias/os é mais um resultado da influência entrelaçada da perspectiva familista. São estes últimos fatores que contribuem para oferecer um atendimento de qualidade com escuta humanizada, mais que o sexo da pessoa que atende.

Portanto, as DMs não estão fazendo o suficiente para promover a *agência* das mulheres, com as exceções já mencionadas. Algumas mulheres aprendem o suficiente sobre seus direitos, os procedimentos e os outros serviços disponíveis, mas não é uma prática generalizada e se desperdiçam as oportunidades para aumentarem seus conhecimentos e promoverem sua apropriação e aplicação. Pode se fazer uma generalização sobre o que as mulheres mais apreciam nos serviços das DMs –e em qualquer instância– são: primeiro, serem tratadas de maneira que se sintam como um sujeito de direitos, apoiadas e escutadas; e, segundo, poderem realizar os procedimentos que esperavam de maneira ágil. Existem evidências contundentes que o atendimento humanizado contribui diretamente para facilitar os processos internos e externos das mulheres, tanto para terem acesso à justiça formal como para acabarem com a violência. Também o inverso é certo: se as mulheres não recebem um atendimento adequado, por exemplo, se são tratadas de uma maneira culpabilizante, isto pode ser um motivo para não voltarem à DM e, possivelmente, tampouco recorrerem a outra instância especializada, o que alonga e complica mais seus caminhos.

Efetivamente, encontramos várias barreiras institucionais que, muitas vezes, impedem que as mulheres recebam um atendimento de qualidade e possam realizar os procedimentos formais necessários. Enquanto que em Belo Horizonte a aplicação das normas é mais consequente no que concerne às medidas de proteção, o atendimento é muitas vezes indiferente e burocratizado. Em Cuenca, quase todas conseguem as medidas de proteção que buscam, mas muito poucas concluem o processo judicial e obtêm uma sentença; a qualidade de atendimento varia dependendo da pessoa que atenda a usuária. Em Ciudad Sandino e Villa El Salvador, há maior incidência da perspectiva familista; poucos casos são transferidos à próxima etapa do percurso oficial da sanção, e considera-se que tanto a sanção como a proteção são menos acessíveis para elas, especialmente em Ciudad Sandino, devido ao uso frequente da mediação. É de suma preocupação que nas DMs existam filtros que obstruem a aplicação dos procedimentos a todas as mulheres e frente aos tipos de violência incluídos em suas competências. Nas quatro localidades de estudo, os casos de violência física são priorizados acima daqueles de violência psicológica, cujo reconhecimento pela polícia costuma enfrentar obstáculos, tanto por limitações nas normas (lei, regulamentos, ou outro aspecto) como pela atitude das/os funcionárias/os. Os tabus sobre a violência sexual resultam que nestes casos são muito pouco relatados ou processados. Ao mesmo tempo, as mulheres mais marginalizadas têm menor acesso às DMs e podem enfrentar maiores impedimentos no recebimento de sua queixa e em outros procedimentos e serviços.

A falta de uma aplicação consequente da lei e as normas têm igualmente importantes consequências a respeito dos agressores, especificamente no fato que a taxa da impunidade nos quatro casos é ainda muito alta. Em pouquíssimos casos os agressores se detêm somente ao saber que sua (ex-)esposa/companheira recorreu à DM ou recebeu uma medida de proteção. Ao que parece, a maioria somente o faz quando recebe uma punição, seja porque não respeitou a medida de proteção outorgada à mulher (Cuenca) ou porque se emitiu uma sentença condenatória.

O limitado impacto das DMs é também um resultado da pouca articulação, em termos gerais, com outras instâncias comunitárias, particularmente as que oferecem serviços multidisciplinares. As experiências das usuárias demonstram que o acesso a estes serviços contribui tanto para que as mulheres se decidam a seguir os processos formais da justiça até conseguir uma sanção, como a deter as agressões e apoiá-las a conhecerem e apropriarem-se de seus direitos. Isto é, contribuem tanto para tornar efetiva a responsabilidade das DMs de garantir a aplicação de uma sentença e o acesso à justiça, como para implementar as outras obrigações que têm, junto com outros atores estatais e sociais, de contribuir para a meta estratégica da erradicação da violência através da prevenção e outras iniciativas.

As similitudes entre os quatro casos são concludentes; não obstante, cabe salientar as características específicas e e que se sobressaem em cada um.

Belo Horizonte, Brasil: A DM de Belo Horizonte e outros atores têm realizado vários esforços para implementar a Lei Maria da Penha, a única lei destes quatro países que se baseia nas normas estabelecidas na Convenção de Belém do Pará. Uma das maiores mudanças é a introdução de procedimentos específicos para a solicitação de medidas de proteção, o que significa que uma maior quantidade de mulheres têm acesso a elas. Contudo, a maior carga de trabalho que implica a implementação desta lei não tem sido facilitada com um aumento de funcionárias/os, o que tem diminuído a qualidade do atendimento, pois várias/os operadoras/es optaram por um tratamento burocrático para realizarem suas tarefas em menor tempo. Outro aspecto é que a concepção familista tem menor presença e sua expressão é mais sutil. Os esforços para aplicar a nova lei contribuíram para que haja um atendimento mais parecido com as normas e mais generalizado entre as/os funcionárias/os em comparação com as outras localidades. Contudo, as estatísticas oficiais ainda não são desagregadas por sexo da vítima nem por tipo de crime ou contravenção e, portanto, não se pode conhecer melhor a atuação da DM ou determinar o nível de impunidade existente. É o único lugar onde uma ligeira maioria da população feminina recebeu orientação ou capacitação a respeito de seus direitos específicos, onde também há maior informação sobre os direitos das mulheres e os serviços disponíveis e onde se realizaram numerosas campanhas de comunicação social para promover a queixa formal. Estes fatos poderiam contribuir para explicar porque as entrevistadas são as mais dispostas a registrarem uma queixa contra seu esposo/companheiro/agressor, as que mais conhecem seus direitos e as competências da DM local e, são também, as que menos recorrem à DM como sua porta de entrada aos serviços especializados.

Cuenca, Equador: As DMs do Equador são as únicas delegacias especializadas que constituem instâncias de administração de justiça, as quais –até que se implementem os novos juizados contemplados no Código recentemente aprovado– não dependem do poder judicial, mas do executivo que tem a seu cargo as Delegacias e outras instâncias encarregadas de atender contravenções, ou seja, infrações menores como a violência doméstica de menor gravidade. Este modelo implica um percurso formal de acesso à justiça menos complexo, o qual significa que a população tem a vantagem de que o trajeto começa e termina na mesma instância. Contudo, muitos dos obstáculos institucionais encontrados nos outros casos também se expressam aqui. Este modelo permite conhecer as estatísticas de todo o percurso para analisar qual porcentagem de queixas chega até a sentença, além de identificar onde e quantas mulheres desistem de seguir com o processo. Estes dados explicitam um alto nível de impunidade em termos de sanção formal. Entre as/os operadoras/es das duas DMs de Cuenca, encontrou-se

que a presença da concepção familista é, em certa medida, balanceada por atitudes e práticas consistentes com ‘enfoque de apoio estratégico’. Este modelo também torna possível que a solicitação de medidas de proteção seja muito ágil, as quais são outorgadas à grande maioria das usuárias, que valorizam este fato. Os caminhos das entrevistadas distinguem-se pelos seguintes elementos: praticamente todas recorrem a uma instância não especializada (por exemplo, a um líder de sua igreja) antes de irem à DM; as poucas mulheres que recorrem à DM depois do primeiro episódio de violência com a intenção de punir seu agressor são geralmente jovens, e quase todas as usuárias são referidas a outras instâncias especializadas para serviços complementares.

Ciudad Sandino, Nicarágua: As DMs de Ciudad Sandino e toda a Nicarágua são as únicas que contam com um pessoal técnico exclusivamente feminino; porém, existe uma forte presença da concepção familista em suas percepções. Um procedimento único que aplicam é o acompanhamento aos casos priorizados, o qual é altamente apreciado pelas usuárias, e até solicitam que seja uma prática mais generalizada. Os serviços multidisciplinares nas DMs são prestados por profissionais que integram as equipes. É o único país onde as mediações para a violência doméstica são ainda legais e este procedimento é praticado, frequentemente, na delegacia policial ou em instâncias judiciais, fato refletido nos caminhos das usuárias entrevistadas. Em geral, o pessoal da DM crê que este procedimento oferece uma resposta apropriada, ágil e acessível para a justiça. No entanto, por sua parte, algumas usuárias consideram que foram pressionadas para realizá-la e outras são ambivalentes, sendo pouco popular entre as entrevistadas. Mais de 40% da população feminina recebeu capacitação ou orientação uma ou mais vezes sobre seus direitos específicos como mulheres, fato que contribui para explicar seu alto nível de conhecimento da lei contra a violência e que quase a unanimidade conheça as DMs –apesar de que não sejam conhecimentos profundos– além de outras percepções que refletem seus direitos.

Villa El Salvador, Peru: A DM de Villa El Salvador distingue-se por ter uma alta acessibilidade dos serviços, tanto a respeito das horas de funcionamento, como com a presença de serviços sociais complementares no mesmo edifício. As coordenações com atores locais contribuíram tanto para a participação de serviços multidisciplinares, como para a capacitação especializada das/os funcionárias/os da DM. Nesta DM, identificou-se a existência de concepções familistas e imaginários de discriminação de gênero em algumas/alguns operadoras/es. Contudo, também há uma preocupação destes atores pelas situações de violência e um compromisso que se expressa em querer que as mulheres tenham acesso à justiça; porém, enfrentam um sistema que tem sérias limitações e, inclusive, frustrações. Evidenciou-se que grande parte da população feminina conhece e recorreria à DM perante uma situação de violência familiar. As mulheres buscam respostas

imediatas por parte da polícia como repreensões aos agressores, amedrontamentos, entre outros. Estes pedidos originam-se no desconhecimento das funções reais da DM e dos alcances da lei, bem como nas concepções de justiça que operam em seus imaginários.

Quando se fundou a primeira Delegacia da Mulher na região, há 25 anos, os movimentos de mulheres e feministas já estavam organizados ao redor da erradicação da violência contra as mulheres desde diversos enfoques e com uma ampla gama de propostas. Contudo, desde os Estados ainda existiam poucas respostas. Havia alguns planos ou programas específicos em nível local ou nacional, mas nem sequer havia leis para sancionar a violência doméstica, nem se reconhecia explicitamente a violência como uma violação dos direitos humanos. Nos quatro países, as DMs foram pioneiras, representaram um marco no compromisso do Estado e seu reconhecimento que a violência era um assunto de interesse público. Desde então, aconteceram mudanças substanciais nas respostas, incluindo a ampliação das DMs; as normas nacional, regional e internacional, os programas, planos e outras respostas a diversos níveis; e os conhecimentos sobre as formas e experiências da violência e as percepções sobre a violência. Também são cada vez mais atores que se somam ao grande desafio de transformarem as relações de poder subjacentes à violência para, deste modo, eliminá-la.

No entanto, as DM e outros atores estatais e sociais ainda têm que contribuir muito mais para conseguirem uma transformação efetiva. Por exemplo, as mulheres poderão ter acesso pleno à justiça quando as instituições cumprirem com suas obrigações de prover acesso à proteção, a punição e o ressarcimento; quando as instituições do sistema policial-judicial e suas operadoras/es não reproduzirem a discriminação de gênero interseccional através de suas atitudes e atuação que alimentem a violência; e, quando as próprias mulheres e a população em seu conjunto conhecerem os direitos das mulheres e elas se apropriarem de seu direito a ter direitos e contarem com amplas oportunidades para exercer sua cidadania.

Para garantir a justiça de gênero, o Estado tem que garantir o acesso à justiça em todos seus aspectos, eliminando as barreiras institucionais; as mulheres precisam conhecer seus direitos e terem opções disponíveis para decidirem como querem exercê-los. Para que isto aconteça, é necessário: primeiro, garantir a prestação de contas tanto das DMs e do Estado em geral; segundo, reconhecer os vínculos entre os diversos obstáculos e oferecer respostas acessíveis que sejam integrais, diferenciadas e estratégicas; e, terceiro, as respostas devem apoiar todas as mulheres para que possam se constituir em sujeitos ativos de seus processos. As DMs podem contribuir de maneira decisiva à medida que apliquem as normas, garantindo o acesso à justiça e contribuindo ativamente para a prevenção e a erradicação da violência.

Recomendações

A partir das descobertas do estudo, formulamos as seguintes recomendações regionais com o objetivo de contribuir para melhorar as normas e as políticas públicas a respeito das Delegacias da Mulher (DM) e do setor de justiça, como também dos programas e políticas em relação à violência e ao gênero. Nos relatórios de cada país incluem-se recomendações em nível nacional, de acordo com seus contextos específicos.

Estas recomendações procuram contribuir para tornar efetiva a seguinte *visão* das Delegacias da Mulher, baseada em uma perspectiva de justiça de gênero:

As Delegacias da Mulher (DMs) são instâncias especializadas policiais ou judiciais que garantem e protegem os direitos de todas as mulheres em situação de violência ao acesso efetivo e oportuno à justiça –proteção, investigação, punição e reparação– e à eliminação da violência. Suas competências específicas serão implementadas de acordo com as normas internacional e regional com uma perspectiva de justiça de gênero, e em articulação estreita com outras instâncias do Estado e da sociedade civil para garantir a provisão de serviços e respostas integrais, incluindo a prevenção.

Recomenda-se o seguinte:

Aos Estados e governos nacionais e locais:

1. *Realizar reformas legais e institucionais para que as normas integrem as obrigações estatais assumidas nos instrumentos de direitos humanos internacionais e regionais (CEDAW, Convenção de Belém do Pará, entre outros). As reformas que se realizem deverão ser definidas a partir de uma consulta ampla e participativa com atores especializados do Estado, a sociedade civil e instâncias regionais e internacionais. Contribuirão para um melhor*

cumprimento das obrigações estatais a respeito da prevenção e erradicação das violências contra as mulheres e o acesso à justiça através da proteção, investigação, punição e erradicação. Devem incluir procedimentos para o acesso a medidas de proteção que sejam ágeis e efetivas, com respeito tanto a sua solicitação como a sua aplicação em caso de uma infração. Integrarão o pluralismo jurídico de maneira apropriada para garantir os direitos humanos. Este processo pode ser coordenado pela instância governamental responsável das políticas de mulheres e de gênero.

2. *Criar e consolidar instâncias estatais especializadas em todo o percurso policial-judicial.* Garantir que haja instâncias com suficientes recursos e mandatos especializados em todo o sistema policial-judicial para a plena implementação das normas. Estender sua cobertura geográfica. Adaptar as recomendações para as DMs de acordo com as suas faculdades específicas e segundo as normas regional e internacional. Suas faculdades concordarão com as obrigações estatais e contribuirão para seu cumprimento de maneira ágil, efetiva e consequente.
3. *Designar responsabilidade em alto nível para o cumprimento das obrigações estatais perante atores relevantes regionais, nacionais e locais.* As normas designarão responsabilidade em alto nível em cada poder estatal e nível de governo para a prestação de contas de maneira periódica e transparente à cidadania, particularmente a instâncias especializadas da sociedade civil e intersetoriais, e a mecanismos de seguimento dos instrumentos de direitos humanos.
4. *Desenhar, implementar e monitorar políticas e programas integrais.* Todas as entidades estatais devem ter políticas, regulamentos, programas e mecanismos sobre a violência contra as mulheres que cumpram com as normas regional e internacional e que contribuam ao pleno exercício dos direitos cidadãos das mulheres. São dirigidos à população, mas também há programas e mecanismos para garantir o cumprimento da normativa pelas autoridades e o pessoal de entidades estatais. Os programas serão desenhados através de consultas com especialistas e representantes de movimentos de mulheres e feministas. Os programas são diferenciados para mulheres de distintos setores, levando em consideração as formas específicas de violência e outros aspectos relevantes da situação das mulheres.
5. *Prestar serviços integrais de atendimento com ampla cobertura.* O Estado tem a responsabilidade de oferecer todos os serviços necessários para que as mulheres possam ter acesso à justiça e sair da violência. A modalidade mais

adequada é oferecer os diversos serviços em centros unificados para dar um atendimento integral, incluindo o seguimento aos casos pelos/as profissionais em equipe. Os protocolos de atendimento deverão ser desenhados e monitorados com a participação de outros atores chave. Os serviços e o atendimento podem ser regidos pela instância governamental responsável pelas políticas de mulheres e gênero. É necessário que os distintos Ministérios com competências relevantes tenham programas específicos para o atendimento e a prevenção da violência, incluindo serviços sociais, para apoiar as mulheres a sair de situações de violência.

6. *Realizar programas de prevenção e educação para o público.* Desenhar currículos para os distintos níveis de educação e para estudos universitários e profissionais. Realizar programas de prevenção, incluindo a comunicação social, desenhados para a população em geral e para setores específicos. Publicar e distribuir amplamente informação sobre os direitos das mulheres e os serviços disponíveis em nível local; a mesma que deve apresentar-se em diferentes idiomas e ter uma perspectiva intercultural. Para definir seus conteúdos, devem ser feitas consultas com especialistas e representantes de setores específicos.
7. *Designar suficientes recursos desde os orçamentos públicos para as DMs e outras instâncias e programas especializados.* É necessária a coordenação entre instâncias estatais e consultas com especialistas para designar suficientes fundos aos programas, às instituições, etc., como também realizar negociações para a aprovação dos orçamentos.
8. *Realizar e publicar estudos de prevalência e outros sobre a violência contra as mulheres.* Enquetes e outros estudos realizados periodicamente, estudos de linha de base, com ampla participação de atores e especialistas locais e regionais permitirão conhecer a prevalência da violência e os resultados e impacto de respostas estatais, atendendo as formas de violência e experiências diferenciadas por diferentes setores de mulheres, especialmente as mais marginalizadas.
9. *Criar, implementar e monitorar um sistema unificado de informação* entre todas as instâncias do sistema judicial-segurança com dados desagregados por sexo, relação vítima-vitimário, idade, etnia e outras variáveis relevantes para cada contexto. Utilizar uma tecnologia adequada e oferecer capacitação técnica e seguimento para garantir o uso do sistema. O sistema deverá ser simples e eficiente e garantir a confidencialidade.
10. *Oferecer formação e capacitação especializada a operadores/as e autoridades do sistema policial-judicial e atores relacionados.* Desenvolver

normas, guias diretrizes e conteúdos para os currículos e desenhar programas de formação inicial e capacitação contínua para todo o pessoal de instâncias especializadas. Os programas deverão fundamentar-se nos princípios básicos e estipulações das normas regionais; contribuir para transformar os valores e padrões socioculturais discriminatórios e promover a justiça de gênero e o exercício da cidadania das mulheres.

11. *Participar em instâncias de coordenação intersetoriais e cumprir com planos, programas e propostas coletivas.* Representantes de alto nível das instâncias especializadas estatais participarão ativamente em redes e esforços intersetoriais para a coordenação de programas de protocolos de serviços, reformas a normas, serviços, prevenção, comunicação e informação.
12. *Implementar processos obrigatórios de monitoramento e avaliação* de todos os programas e políticas estatais e governamentais para conhecer e melhorar a efetiva aplicação da normativa, o cumprimento das obrigações estatais e para garantir a defesa dos direitos das mulheres. Estes processos incluirão consultas amplas com especialistas e com os movimentos de mulheres e feministas.
13. *Garantir a gratuidade dos serviços.* Todos os serviços e procedimentos oferecidos para ter acesso à justiça e outros prestados pelo Estado devem ser completamente gratuitos.

Às Delegacias da Mulher (DMs):

1. *Criar e/ou melhorar o desempenho da instância de coordenação nacional das DMs*⁴⁵. Esta instância se responsabilizará do desenho, implementação, supervisão e monitoramento de: políticas, normas, linhas diretrizes, protocolos, etc.; políticas de recursos humanos; formação e capacitação para seu pessoal; as DM locais e seu pessoal. Tem suficientes recursos para implementar suas competências. Coordenará com outras divisões da instituição e com outros atores estatais e sociais. Suas competências se basearão na normativa regional para o acesso à justiça e a prevenção e erradicação da violência contra as mulheres.
2. *Alinhar suas competências e regulamentos com as obrigações estatais internacionais regionais e internacionais em matéria de direitos humanos*

⁴⁵ No caso brasileiro recomenda-se a criação de coordenações estaduais das DMS, tal como proposto pela Norma de Padronização das Delegacias Especializadas de Atendimento às Mulheres/DEAMS.

(CEDAW, Belém do Pará, etc.). As competências e regulamentos garantirão a devida diligência e a aplicação consequente das leis e as normas, tanto com as mulheres em situação de violência como com os agressores. Incluirão a prestação de contas e a monitoramento, e explicitarão a participação em instâncias intersetoriais nacionais e locais para coordenar serviços, prevenção e outras atividades.

3. *Realizar uma auditoria de gênero para garantir a devida e efetiva implementação das normas regional e internacional* a respeito dos direitos das mulheres nas Delegacias da Mulher. Analisar-se-á o cumprimento de suas competências, regulamentos, protocolos, etc. e se proporão reformas às políticas e procedimentos. A análise incluirá as percepções das usuárias e do pessoal das DMs.
4. *Desenhar, implementar e monitorar protocolos de atuação baseados nos direitos humanos, justiça de gênero e interseccionalidade*, segundo suas competências, os quais estabeleçam normas para o atendimento que garantam um atendimento de qualidade e que as mulheres sejam tratadas como sujeitos de direitos. Conterão mecanismos ágeis e efetivos para os seguintes aspectos: orientação para as mulheres sobre seus direitos durante os procedimentos; proteção e segurança; investigação policial; mecanismos efetivos para processar a violência psicológica e outras formas específicas de violência; pessoal especializado dedicado à recepção que dá orientações às mulheres sobre seus direitos, procedimentos e outros serviços na comunidade. As normas de qualidade incluirão a privacidade e confidencialidade dos serviços.
5. *Garantir recursos humanos, materiais e orçamentários suficientes para o cumprimento de suas competências*. Estes serão designados nos orçamentos governamentais e constarão na planilha institucional.
6. *Garantir a formação inicial e capacitação contínua especializada e a sensibilização* de todas as autoridades e operadoras/es. Os programas deverão se fundamentar na perspectiva de direitos humanos, justiça de gênero, interseccionalidade e empoderamento. Incluirão métodos para a análise pessoal de crenças, valores e práticas discriminatórias e como estes influenciam no tratamento, além da implementação de estratégias para transformá-los. Recomenda-se coordenar com especialistas e representantes dos movimentos de mulheres e feministas para o desenho, implementação e monitoramento dos programas.
7. *Estender a acessibilidade das DMs*. Deve se ampliar sua cobertura em nível nacional, com respostas específicas para zonas distantes. Estas

instâncias contarão com informação em idiomas específicos; com pessoal com sensibilidade, habilidade linguística e conhecimentos para atender a comunidades e povos específicos. Deve melhorar sua acessibilidade de acordo aos seguintes parâmetros: localização, horário de atendimento, idioma, interculturalidade.

8. *Garantir a gratuidade dos serviços.* Todos os serviços prestados nas DMs e relacionados ao cumprimento de suas competências serão gratuitos. Oferecer-se-ão benefícios para o transporte coletivo ou outras alternativas a mulheres de escassos recursos em coordenação com o governo local e/ou outros atores. Procurar-se-á oferecer serviço de creche para os/as filho/as das usuárias.
9. *Estabelecer mecanismos e protocolos de coordenação estreita entre as DM, outras divisões policiais e instâncias dos setores judicial e de segurança* para melhorar o cumprimento de suas competências e a implementação coordenada da norma, evitando diferenças na prestação dos serviços.
10. *Participar em mecanismos internos de investigação e sanção administrativa para perpetradores de violência que integram o pessoal da instituição.* As DMs participarão no desenho e implementação destes mecanismos de maneira apropriada. Estes serão implementados de maneira complementar com as leis.
11. *Programas de autocuidado e aconselhamento para o pessoal das DMs.* Podem ser individuais e/ou grupais. Deverão se fundamentar na perspectiva de justiça de gênero, de direitos humanos e da interseccionalidade.
12. *Melhorar a produção e divulgação de informação sobre as competências das DMs, os direitos das mulheres,* procedimentos legais para ter acesso à justiça e serviços multidisciplinares comunitários. O sistema de informação deverá ser compatível com o sistema unificado de informação. Definir-se-ão seus conteúdos em consulta com especialistas e representantes de movimentos de mulheres e feministas, levando em consideração as distintas formas de violência. A informação deverá ser adequada a setores específicos de mulheres, considerando o idioma e fatores interculturais. Produzir-se-á informação escrita e para outros meios de comunicação e entregar-se-á informação escrita a todas as usuárias das DMs produzida pela própria DM e/ou por outros atores especializados. Desenhar-se-ão e implementarão estratégias de divulgação da informação.
13. *Implementar a prestação de contas das DMs* perante a comunidade em geral e as mulheres em situação de violência e seus defensores/as em particular. Definir

mecanismos em consulta com autoridades, especialistas e representantes de organizações de mulheres e feministas. Produzir relatórios periódicos sobre a atuação das DMs, incluindo estatísticas, os quais deverão circular amplamente.

14. *Participar na coordenação intersetorial* em nível local e nacional para o atendimento prevenção e monitoramento incluídas em suas competências. Participação ativa e permanente de um/a delegado/a de alto nível. Participação no desenho e implementação de protocolos bilaterais e multilaterais através destas comissões. Contar-se-ão com sistemas de referência e contrarreferência estabelecidos e funcionando eficientemente.
15. *Realizar um processo de transversalização de gênero em toda a instituição.* O processo deve começar com uma auditoria de gênero da instituição. Implementar-se-á a transversalização através da incorporação do empoderamento das mulheres e a equidade de gênero e a interseccionalidade nos seguintes passos: declaração de compromisso das autoridades; os princípios, missão e visão institucional; critérios de políticas de recursos humanos, incluindo o recrutamento, contratação, acesso à capacitação e formação técnica, salários, promoções; sistemas de informação; orçamento; sistemas de planificação, monitoramento e avaliação; análise orçamentária; serviços ao público; capacitação em gênero e direitos humanos a todo o pessoal.

Às instâncias nacionais e locais de coordenação intersetorial:

1. *Criar e consolidar instâncias intersetoriais de coordenação com ampla participação* de diversas instituições estatais –incluindo as DMs e outras relevantes do sistema policial-judicial– dos movimentos de mulheres e feministas e da sociedade civil. A instituição/organização responsável deve ter um enfoque de direitos ou feminista.
2. *Construir e consolidar uma perspectiva em comum* sobre a violência contra as mulheres e a justiça de gênero, fundamentada na defesa e exercício dos direitos das mulheres e que contribua para transformar os valores e padrões socioculturais discriminatórios.
3. *Desenhar planos de trabalho para programas coordenados* integrais com ampla participação. As instituições integrantes –incluindo as DMs– ratificarão os planos e destinarão recursos para sua aplicação.

4. Desenhar, coordenar e implementar um protocolo para *um sistema multilateral de referências e contrarreferências* que facilite o acesso à sanção, à proteção e a outras respostas.
5. *Desenhar protocolos de serviços nacionais e locais* fundamentados em uma visão comum da violência que promova os direitos humanos das mulheres; a aplicação consequente das normas nacional, regional e internacional com vítimas e perpetradores; e, a promoção das mulheres como sujeitos ativos de seus processos.
6. *Implementar programas de prevenção*, incluindo a sensibilização, a comunicação social e a educação. As ações serão dirigidas à comunidade em geral e a setores marginalizados específicos com materiais diferenciados (por idioma, formas de violência, etc.).
7. *Capacitar o pessoal das instituições e organizações integrantes* em direitos humanos, violência contra as mulheres e justiça de gênero, de acordo com os âmbitos de ação de cada instância. Os temas de capacitação concordarão com a visão comum estabelecida pela instância de coordenação. Recomenda-se monitorar e dar seguimento para garantir a implementação dos conteúdos da capacitação.
8. *Captar recursos* para financiar as atividades, tanto de fontes públicas como de fontes alternativas.
9. *Participação ampla e de alto nível* com delegados/as de instâncias estatais e sociais especializadas. A participação das instâncias e seus representantes deve ser permanente.
10. *Estabelecer mecanismos intersetoriais de monitoramento* para aumentar a transparência das DMs e outras instâncias estatais. Suas atividades podem incluir: propostas para o desenho de políticas, protocolos, etc.; advocacia; monitoramento da implementação dos acordos; realização e apresentação de relatórios sombra/alternativos; seguimento de casos específicos.
11. *Captar a participação de atores não tradicionais em campanhas de prevenção* para aumentar a extensão da transmissão das mensagens, a visibilidade da temática e o compromisso comunitário. Exemplos de atores que podem participar: empresas privadas; instituições de fé; artistas, esportistas e personalidades reconhecidas; líderes comunitários ou tradicionais.

Aos movimentos de mulheres/feministas e à sociedade civil:

1. *Desenhar propostas para reformas legais, institucionais e de políticas públicas* sobre a eliminação da violência contra as mulheres e o acesso à justiça, baseadas em pesquisas e consultas participativas amplas. Divulgar as propostas e advogar para sua implementação.
2. *Realizar estudos quantitativos e qualitativos* e consultas para conhecer as violências enfrentadas pelas mulheres desde um marco integral de gênero, interseccionalidade e poder. Recomenda-se enfatizar nas necessidades, experiências (incluindo fatores que constituem obstáculo ou são facilitadores) e percepções diferenciadas das mulheres, com as quais se recolherão e discutirão recomendações para melhorar o exercício de seus direitos.
3. *Preparar relatórios sombra* sobre políticas e leis nacionais a respeito da devida implementação de obrigações regionais e internacionais sobre a defesa dos direitos humanos de todas as mulheres em matéria de violência e justiça de gênero.
4. *Implementar uma rede de pesquisa regional sobre gênero, violência e justiça.* Realizar diversos tipos de pesquisa sobre as violências, o cumprimento das obrigações estatais, além do conhecimento, apropriação e exercício de seus direitos de diversos grupos de mulheres. Advogar em nível local, nacional, regional e internacional para tornar efetivas a justiça de gênero e a prevenção e erradicação da violência através de reformas recomendadas às leis, políticas públicas e instituições especializadas. Desenvolver as pesquisas e as propostas desde um marco integral de gênero, interseccionalidade e poder.
5. *Implementar processos de advocacia* para o cumprimento de obrigações estatais regionais e internacionais segundo um marco integral de gênero, interseccionalidade e poder. Desenhar e implementar plataformas desde os movimentos de mulheres e feminista.
6. *Criar e fortalecer observatórios independentes* para o monitoramento do cumprimento das obrigações do Estado em quanto a garantir e promover a justiça de gênero; a eliminação e erradicação da violência e o conhecimento, apropriação e exercício dos direitos das mulheres. Preparar e divulgar relatórios periódicos. Contribuir para os processos de advocacia.

7. *Prestar serviços multidisciplinares especializados* a partir um enfoque integral de gênero, interseccionalidade e poder, procurando que sejam serviços diferenciados por formas de violência e setores específicos de mulheres e crianças. Monitorar os serviços e seus efeitos. Com base nestas experiências, elaborar propostas para reformas às leis, políticas públicas e programas estatais.
8. *Captar fundos de fontes tradicionais e alternativas* para garantir a gratuidade de serviços a mulheres em situação de violência e a implementação de suas diversas atividades.
9. *Participar em espaços de coordenação* da sociedade civil e em instâncias intersetoriais com entidades estatais. Ter liderança em instâncias intersetoriais. Participar em espaços de coordenação dos movimentos de mulheres e feministas em nível local, nacional, regional e global.
10. *Organizar redes de defensoras populares locais*. Dar apoio, acompanhamento e seguimento a mulheres em situação de violência; prestar informação à comunidade em geral, incluindo líderes de base e usuárias das DMs e outras instâncias. Formar as defensoras em direitos humanos, justiça de gênero e cidadania das mulheres desde um enfoque de gênero, interseccionalidade e poder.
11. *Fortalecer a expertise de profissionais e líderes* dos movimentos de mulheres e feministas na matéria através de programas de capacitação e intercâmbio. Promover e formar líderes entre mulheres jovens e de setores marginalizados para avançar na luta pela justiça de gênero e a erradicação das violências contra todas as mulheres.

Bibliografía

Arendt, Hannah. [1951] 1973. *The Origins of Totalitarianism*. New York: Harcourt.

Bandeira, Lourdes. 2005. "Fortaleciendo a Secretaria Especial de Políticas para Mulheres. Avançando na transversalidade da perspectiva de gênero nas políticas públicas. Convênio CEPAL/SPM". Brasília: January. <www.presidencia.gov.br/spmulheres/publicacoes/index.htm>.

Batres, Gioconda. 1997. "Violencia intrafamiliar e intervención policial." In *Delito y Seguridad de los Habitantes*. México, D.F.: Editorial Siglo XXI, Programa Sistema Penal Derechos Humanos de ILANUD y Comisión Europea.

Bograd, Michele. 1999. "Strengthening Domestic Violence Theories: Intersections of Race, Class, Sexual Orientation, and Gender." *Journal of Marital and Family Therapy*, 25:3, 275-289.

Brodie, Janine. 1995. *Politics on the Margins: Restructuring and the Canadian Women's Movement*. Halifax: Fernwood Publishing.

Burt, Martha R., et al. 1997. Evaluation Guidebook for Projects Funded by S.T.O.P. Formula Grants under the Violence against Women Act. Washington, D.C.: Urban Institute.

Camacho, Gloria. 2003. *Secretos bien guardados. Jóvenes: percepciones sobre violencia a la mujer, maltrato y abuso sexual*. Quito: CEPAM.

Camacho, Gloria, Hernández, Katty and Redrobán, Verónica. 2009. *Las Comisarías de la Mujer ¿Un camino a la justicia?* Quito: CEPLAES, IDRC, Municipalidad de Cuenca. <www.ceplaes.org.ec/AccesoJusticia>.

Camacho, Gloria and Katty Hernández. 2009. "Derechos, violencia, Comisarías de la mujer y acceso a la justicia. Percepciones de las mujeres del Cantón Cuenca". Quito: CEPLAES, IDRC. <www.ceplaes.org.ec/AccesoJusticia>.

Camacho, Gloria and Jácome, Nelly. 2008. "Mapeo de las Comisarías de la Mujer y la Familia en el Ecuador." Quito: CEPLAES, IDRC. <www.ceplaes.org.ec/AccesoJusticia>.

CEPAM. 2005. "Análisis de las encuestas sobre calidad de la atención en las Comisarías de la Mujer y la Familia." Proyecto UE-PPM-CEPAM "Fortalecimiento de la vigencia de los derechos humanos de las mujeres por una vida libre de violencia." Mimeo.

- Centro de Estudios de Población y Desarrollo Social (CEPAR). 2004. *Informe Final. Encuesta Demografía y de Salud Materna e Infantil - ENDEMAIN 2004*. Quito: CEPAR.
- CIM-OEA, ICCLR and ILANUD. 2001. “La Violencia en las Américas: Un Análisis Regional. Con un examen del cumplimiento de la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer (Convención de Belém do Pará). <<http://portal.oas.org/Portal/Topic/Comisi%C3%B3nInteramericanadeMujeres/Documentos/Proyectos/tabid/718/language/es-CO/Default.aspx>>.
- Collins, Patricia Hill. 1995. *Black Feminist Thought: Knowledge, Consciousness, and the Politics of Empowerment*. Boston: Unwin Hyman.
- Commission on Human Rights. 2006. “Integration of the Human Rights of Women and the Gender Perspective: Violence against Women. The Due Diligence Standard as a Tool for the Elimination of Violence against Women.” Economic and Social Council, United Nations. E7CN.4/2006/61.
- Cornall, Andrea and Molyneux, Maxine. 2008. “The Politics of Rights – Dilemmas for Feminist Praxis: An Introduction.” In Andrea Cornall and Maxine Molyneux, eds. *The Politics of Rights: Dilemmas for Feminist Praxis*. New York: Routledge, 1-17.
- Cornwall, Andrea, Harrison, Elizabeth and Whitehead, Ann, eds. 2007. *Feminisms in Development: Contradictions, Contestations and Challenges*. Nueva York: Zed Books.
- Corrigan, Philip and Sayer, Derek. 1985. *The Great Arch: State Formation, Cultural Revolution and the Rise of Capitalism*. Oxford: Basil Blackwell.
- D’Angelo, Almachiara and Heumenn, Silke. 1999. *Maltratar de hacer pareja. Concepciones y prácticas en la lucha contra la violencia hacia la mujer*. Managua: Entre Pueblos, GVC, Terra Nuova.
- D’Angelo, Almachiara and Molina, Yamileth. 2010. *Acceso a la justicia para mujeres en situación de violencia: Estudio de las Comisarias de la Mujer en Nicaragua*. Managua: CEPLAES, IDRC, PATH/Intercambios, forthcoming. <www.ceplaes.org.ec/AccesoJusticia>.
- D’Angelo, Almachiara and Molina, Yamileth. 2009. “Análisis de la encuesta a mujeres en Ciudad Sandino, Nicaragua.” Quito: CEPLAES, IDRC. <www.ceplaes.org.ec/AccesoJusticia>.

D'Angelo, Almachiara, Molina, Yamileth and Jubb, Nadine. 2008. *Mapeo de de las Comisariías de la Mujer y la Niñez en Nicaragua*. Quito: CEPLAES, IDRC. <www.ceplaes.org.ec/AccesoJusticia>.

Defensoría del Pueblo. 2006. *Noveno Informe de la Defensoría del Pueblo. Abril – Diciembre 2005*. Lima: Defensoría del Pueblo.

Delgado, Violeta. 2003. “La Red de Mujeres contra la Violencia pasó ya varias pruebas de fuego,” *Envío* (Managua), 253 (April).

Denham, Tara. 2008. “Police Reform and Gender.” In eds. Megan Bastik and Kristin Valasek. *Gender and SSR Toolkit*. Genva: DCAF, OSCE/ODIHR, UN-INSTRAW.

Ellsberg, Mary Carroll. 2000. *Candies in Hell: Research and Action on Domestic Violence against Women in Nicaragua*. Umea: Umea University, Sweden; Nicaraguan Autonomous National University, Nicaragua.

Facio, Alda. 2004. “La modernización de la administración de justicia y la igualdad de género.” Ponencia presentada en el IX Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Madrid, 2 – 5 November.

Fraser, Nancy. 1989. *Unruly Practices*. Minneapolis: University of Minnesota.

Friederic, Karin. 2009. “Frontiers of Violence: Women’s Rights, Intimate Partner Violence & the State in Ecuador.” Paper prepared for delivery at the 2001 meeting of the Latin America Studies Association (LASA), Rio de Janeiro, Brazil. June 11-14, 2009.

García-Moreno, Claudia, et al. 2005. WHO Multi-Country Study on Women’s Health and Domestic Violence against Women: Initial Results on Prevalence, Health Outcomes and Women’s Responses. Ginebra: Organización Mundial de la Salud.

Goetz, Anne Marie. “Justicia de género, ciudadanía y derechos. Conceptos fundamentales, debates centrales y nuevas direcciones para la investigación.” En En Mukhopadhyay, Maitrayee y Singh Navsharan, eds., *Justicia de Género, Ciudadanía y Desarrollo*. New Delhi: Zubaan y Ottawa: International Development Research Centre. <http://www.idrc.ca/es/ev-111764-201-1-DO_TOPIC.html>.

Goetz, Anne Marie. 1995. “Institutionalizing Women’s Interests and Gender-Sensitive Accountability in Development.” In Anne Marie Goetz, ed. *Getting Institutions Right for Women in Development*, *IDS Bulletin*, 26:3 (July), 1-10.

Granera, Aminta. 1994. "It Doesn't Matter What Kind of Uniform You Wear." In Margaret Randall, ed. *Sandino's Daughters Revisited*. Vancouver: New Star Books, 191-205.

Guyana Police Force. s.f. "Felix Austin Police College: Case Studies on Domestic Violence." Georgetown: Guyana Police Force.

Ibope/Themis, 2008. "Dois anos da lei Maria da Penha: O que pensa a sociedade?" Brasília: Secretaría Especial de Políticas para as Mulheres.

Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI). 2010. *Informe Principal. Encuesta Demográfica y de Salud Familiar*. Lima: Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI).

Instituto Nicaragüense de Información para el Desarrollo (INIDE) y Ministerio de Salud (MINSA). 2007. *Informe Encuesta Nicaragüense de Demografía y Salud, 2006-07*. Managua: Instituto Nicaragüense de Información para el Desarrollo y Ministerio de Salud.

International Centre for Criminal Law Reform and Criminal Justice Policy (ICCLR). 1999. *Model Strategies and Practical Measures on the Elimination of Violence against Women in the Field of Crime Prevention and Criminal Justice: Resource Manual*. <<http://www.icclr.law.ubc.ca/Publications/Reports/VAWMANUA.PDF>>.

Inter-American Commission on Human Rights. 2007. *Acceso a la justicia para las mujeres víctimas de violencia*. OEA/Ser.L/V/II. Doc. 68, Washington, D.C.: Organization of American States, Inter-American Commission on Human Rights, 20 January.

Jubb, Nadine. 2007. "Funding the Engendering of Democracy: External Funding and the Contested Terrain of the Nicaraguan Women's and Children's Police Stations." Paper prepared for delivery at the 2001 meeting of the Latin America Studies Association (LASA), Montréal, Canada, September 5-8, 2007.

Jubb, Nadine. 2001. "Enforcing Gendered Meanings and Social Order: The Participation of The National Police in the Nicaraguan Women's and Children's Police Stations." Paper prepared for delivery at the 2001 meeting of the Latin America Studies Association (LASA), Washington, DC, September 6-8, 2001.

Jubb, Nadine, et al. 2010. "Conocimientos y percepciones sobre el derecho a una vida sin violencia y las Comisarías de la Mujer en América Latina: Informe regional de una encuesta poblacional con mujeres adultas" Quito: CEPLAES, IDRC. <www.ceplaes.org.ec/AccesoJusticia>.

Jubb, Nadine, et al. 2008. *Mapeo Regional de las Comisarías de la Mujer en América Latina*. Quito: CEPLAES, IDRC. <www.ceplaes.org.ec/AccesoJusticia>.

Jubb, Nadine, Barahona, Milagros y D'Angelo, Almachiara. 2004. "Evaluación final del proyecto 'Red de Servicios de Atención a Mujeres, Niñez y Adolescentes, Víctimas y Sobrevivientes de Violencia Intrafamiliar y Sexual. II Fase, Programa Comisarías'". Managua: "Red de Servicios", mimeo.

Jubb, Nadine and Izumino, Wânia Pasinato. 2002a. "Women and Policing in Latin America: An Annotated Bibliography." Toronto: CERLAC.

Jubb, Nadine and Izumino, Wânia Pasinato. 2002b. "Women and Policing in Latin America: A Revised Background Paper." Toronto: CERLAC.

Jubb, Nadine y Recinos Montes, Ana Sonia. 2003. "Evaluación intermedia. 'Red de Servicios de Atención a Mujeres, Niñez y Adolescentes, Víctimas y Sobrevivientes de Violencia Intrafamiliar y Sexual. II Fase, Programa Comisarías.'" Managua, documento no publicado.

Kardam, Nuket. 2004. *Global Women's Human Rights Norms and Local Practices: The Turkish Experience*. Ashgate, Hampshire. Cited in Goetz, 2007.

Levy, Caren. 1996. "The Process of Institutionalising Gender in Policy and Planning: The 'Web' of Institutionalisation." Working Paper No. 74. London: Development Planning Unit, University College London.

Lister, Ruth. 1998. *Citizenship: Feminist Perspectives*. Basingstoke / New York: Macmillan / New York University Press.

Longwe, Sarah. 1993. "Women's Equality and Empowerment Framework." New York: UNICEF.

Macassi León, Ivonne, et al. 2010. *Acceso a la Justicia para Mujeres en Situación de Violencia: Estudio de la Comisaría de Mujeres de Villa El Salvador*. Lima: CMP Flora Tristán, Movimiento Manuela Ramos, IDRC, forthcoming. <www.ceplaes.org.ec/AccesoJusticia>.

MacKinnon, Catharine A. 2005. "Feminismo, marxismo, método y Estado: Hacia una teoría del derecho feminista." En *Crítica Jurídica*. Bogota: Ediciones Uniandes.

- Manuela Ramos Movement. 2007. *Evaluación de la ruta crítica del sistema policial-judicial en los casos de violencia familiar*. Lima: Movimiento Manuela Ramos.
- McCoy, Alfred W. 1995. "'Same Banana:' Hazing and Honor at the Philippine Military Academy." *The Journal of Asian Studies*, 54:3 (August), 689-726.
- Meer, Shamim with Charlie Sever. 2004. "Gender and Citizenship: Overview Report." BRIDGE *Cutting Edge Pack* Series, Sussex: Institute of Development Studies.
- Meza Gutiérrez, María Auxiliadora, et al. 2005. *Análisis jurídico de sentencias relativas a delitos de violencia intrafamiliar y sexual y demandas civiles en materia de familia*. Managua: Agencia Española de Cooperación Internacional.
- Molyneux, Maxine. 2007. "Refiguring Citizenship: Research Perspectives on Gender Justice in the Latin American and Caribbean Region." In Mukhopadhyay, Maitrayee y Singh Navsharan, eds., *Gender Justice, Citizenship and Development*. New Delhi: Zubaan y Ottawa: International Development Research Centre, 58-115.
- Morgan, Patricia. 1981 "From Battered Wife to Program Client: The State's Shaping of Social Problems," *Kapitalistate*, 9, 17-39.
- Nelson, Sarah. 1996. "Constructing and Negotiating Gender in Women's Police Stations in Brazil." *Latin American Perspectives*, 23 (1): 131-148.
- OEA (Organización de Estados Americanos). 1994. Convención Interamericana para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la mujer, "Convención de Belém do Pará." (Suscrita en el XXIV Período Ordinario de Sesiones de la Asamblea General de la OEA, Belém do Pará, Brasil, Junio 6-10 1994).
- Ordeñana, Tatiana. 1998. "Investigación de impacto de las Comisarías de la Mujer y la Familia en Guayaquil". En Tamayo, Cecilia. *Entre la Sombra y la Esperanza*. Quito: CEPAM.
- Ostermann, Ana Cristina. 2003. "Communities of Practice at Work: Gender Facework and the Power of *Habitus* at an All-Female Police Station and a Feminist Crisis Intervention Center in Brazil," *Discourse and Society*, 14(4): 473-505.
- Otero, Violeta. 1999. "Incorporando el enfoque de género al proceso de modernización de la Política Nacional de Nicaragua. En Annette Backhaus et al., comps. y eds. *Violencia de Género y Estrategias de Cambio*. Managua: Proyecto de Promoción de Políticas de Género / GTZ, 139-161.

Pasinato, Wânia. 2010. *Violência, Gênero e Acesso a Justiça. Contribuições da Delegacia Especial de Crimes Contra a Mulher e da Rede de Enfrentamento a Violência de Minas Gerais Belo Horizonte, Minas Gerais*. São Paulo: PAGU-UNICAMP, IDRC, forthcoming.

Pasinato, Wânia and Santos, Cecília MacDowell. 2009. "Percepções sobre direitos das mulheres, acesso à justiça e conhecimento sobre as Delegacias da Mulher e a Rede de Serviços. Pesquisa de opinião com as Mulheres de Belo Horizonte." Quito: CEPLAES, IDRC, PAGU—UNICAMP.

Pasinato, Wânia and Santos, Cecília MacDowell. 2008. *Mapeo de los modelos vigentes de las Comisariías de la Mujer en Brasil*. Quito: CEPLAES, IDRC.

Policía Nacional de Nicaragua y PPPG-GTZ. 2006. *Una historia que merece ser contada: Modernización institucional con equidad de género en la Policía Nacional de Nicaragua*. Managua: Policía Nacional de Nicaragua y Proyecto de Promoción de Políticas de Género, GTZ.

PNUD. 2000. *El Desarrollo Humano en Nicaragua 2000: Equidad para superar la vulnerabilidad*. Managua: PNUD.

Pringle, Rosemary and Sophie Watson. 1992. "Women's Interests and the Post-Structuralist State." In Michele Barrett and Anne Phillips, eds. *Destabilizing Theory: Contemporary Feminist Debates*. Stanford: Stanford University Press.

Rico, Nieves. 1996. "Violencia de Género: Un problema de derechos humanos." *Serie Mujer y Desarrollo*, no. 16. Santiago: Comisión Económica para América Latina y el Caribe.

Rioseco Ortega, Luz. 1999. "Mediación en casos de violencia doméstica." En Facio, Alda y Lorena Fries, eds., *Género y Derecho*. Santiago: CIMA y LOM Ediciones / La Morada, 575-611.

Sagot, Montserrat, et al. 2000. *Ruta Crítica de las Mujeres Afectadas por la Violencia Intrafamiliar en América Latina (Estudios de Caso de Diez Países)*. Washington, D.C.: Programa Mujer, Salud y Desarrollo, Organización Panamericana de Salud (OPS).

Santos, Cecília MacDowell. 2008. "Da Delegacia da Mulher à Lei Maria da Penha: Lutas femininas e políticas públicas sobre violência contra mulheres no Brasil." *Oficina* no. 301. Coimbra: Centro de Estudos Sociais (CEM), Universidade de Coimbra.

Santos, Cecília MacDowell. 2005. *Women's Police Stations: Gender, Violence, and Justice in São Paulo, Brazil*. New York: Palgrave Macmillan.

Scott, Joan W. s.f. “El Género: Una categoría útil para el análisis histórico.” Reproducción de: Scott, Joan W. 1996. En Marta Lamas, comp. *El Género: La construcción cultural de la diferencia sexual*. México, D.F.: PUEG, 265-302. <<http://www.cholonautas.edu.pe/modulo/upload/scott.pdf>>.

Slater, David. “Rethinking the Spatialities of Social Movements: Questions of (B)orders, Culture, and Politics in Global Times.” In Alvarez, Sonia E., Evalina Dagnino y Arturo Escobar, eds. *Cultures of Politics/Politics of Cultures: Revisioning Latin American Social Movements*. Boulder, Colorado, EEUU: Westview Press, 380-401.

Sullivan, Chris and Mary Keefe. 1999. “Evaluations of Advocacy Efforts to End Intimate Male Violence against Women.” VAWnet: The National Online Resource Center on Violence against Women. <http://new.vawnet.org/Assoc_Files_VAWnet/AR_advocacy.pdf>.

Torres Silva, Ileana. 2002. “Memoria de la Comisaría de la Mujer y la Niñez”. Managua: Policía Nacional, mimeo.

Torres Silva, Ileana, Ivania Quintero S. and Julia Vargas Cuadra. 2000. *Diagnóstico del uso de Arreglos Extrajudiciales en las Comisarias de la Mujer y la Niñez, Policía Nacional*. Managua: National Police.

UNDP and UNIFEM. 2007. “Policy Briefing Paper: Gender-Sensitive Police Reform in Post-Conflict Societies.” <www.unifem.org/attachments/products/GenderSensitivePoliceReform_PolicyBrief_2007_eng.pdf>.

UN General Assembly. 2006. *In-Depth Study on All Forms of Violence against Women: Report of the Secretary-General*. A/61/122/Add.1 6 July 2006.

UN General Assembly. 1998. “Medidas de Prevención del Delito y de Justicia Penal para la Eliminación de la Violencia contra la Mujer.” A/RES/52/86, 2 February 1998. <<http://daccessdds.un.org/doc/UNDOC/GEN/N98/764/62/PDF/N9876462.pdf?OpenElement>>.

United Nations. 2009. *¡Ni una más! Del dicho al hecho: ¿Cuánto falta por recorrer?* Campaña del Secretario General Únete para poner fin a la violencia contra las mujeres. CEPAL, CIM/OEA, OACNUDH, OIM, ONUSIDA, OPS, PNUD, UNFPA, UNIFEM.

Valasek, Kristin. 2008. “Security Sector Reform and Gender.” In Megan Bastik and Kristin Valasek, eds. *Gender and SSR Toolkit*. Geneva: DCAF, OSCE/ODIHR, UN-INSTRAW.

Waylen, Georgina. 2008. “Constitutional Engineering: What Opportunities for the Enhancement of Gender Rights?” In Andrea Cornwall and Maxine Molyneux, eds. *The Politics of Rights: Dilemmas for Feminist Praxis*. New York: Routledge, 35-47.

Whitworth, Sandra. 2004. *Men, Militarism and UN Peacekeeping: A Gendered Analysis*. Boulder: Lynne Rienner Publishers.

Yáñez De la Borda, Gina y Macassi León, Ivonne. 2009. “Informe encuesta poblacional de mujeres: Percepciones y opiniones sobre la Comisaría de Mujeres de Villa El Salvador”. Quito: CEPLAES, IDRC. <www.ceplaes.org.ec/AccesoJusticia>.

Yáñez De la Borda, Gina e Ivonne Macassi León. 2008. *Mapeo de las Comisarías de Mujeres en el Peru*. Quito: CEPLAES, IDRC. <www.ceplaes.org.ec/AccesoJusticia>.

Delegacias da Mulher no Brasil, Equador, Nicarágua e Peru

SEGUNDA PARTE: ESTUDOS DE CASO

Violência, Gênero e Acesso à Justiça. O caso brasileiro

Wânia Pasinato

INTRODUÇÃO

Neste capítulo são relatadas as contribuições brasileiras para o estudo comparativo sobre o papel das Delegacias da Mulher no *Acesso à Justiça para Mulheres em Situação de Violência*. A pesquisa foi realizada no município de Belo Horizonte, capital do estado de Minas Gerais, região Sudeste do país. A seleção do local baseou-se nos critérios estabelecidos e compartilhados pelas equipes nacionais que juntas compuseram a perspectiva comparativa deste estudo¹. Além da Delegacia Especial de Crimes Contra a Mulher de Belo Horizonte preencher de forma satisfatória aos critérios mencionados, levou-se também em consideração o histórico das políticas públicas locais no enfrentamento à violência contra as mulheres. Em Belo Horizonte também se encontrou um cenário favorável para o desenvolvimento da pesquisa tanto pela disponibilidade dos policiais e gestores públicos em contribuir com o estudo, quanto pela existência de um contexto político institucional em transformação visando o aprimoramento do atendimento policial e da *Rede de Atendimento para Mulheres em Situação de Violência*.

Desde os anos 1990, o tema das expectativas das mulheres diante da queixa policial tem sido objeto de estudos a respeito da criminalização da violência contra as mulheres. Uma das perguntas que tem permanecido sem respostas trata do impacto que as Delegacias da Mulher produzem na vida das mulheres que vivem em situação de violência e

¹ Ver a sessão sobre metodologia.

procuram ajuda policial. Em particular, questionam-se quais são os limites das políticas de criminalização da violência e acesso à justiça frente a um problema que requer abordagem integral e intersetorializada para seu enfrentamento.

A pesquisa *Acesso à Justiça para Mulheres em Situação de Violência* dedicou-se à investigação deste tema, com ênfase na percepção de mulheres que sofreram violência e procuraram ajuda policial. Através de entrevistas em profundidade realizadas com 15 mulheres que procuraram a Delegacia da Mulher de Belo Horizonte, a pesquisa buscou conhecer quais são os efeitos concretos que as mulheres percebem em suas vidas a partir do momento em que decidem quebrar o silêncio em torno da violência e procurar ajuda nas redes institucionais e de apoio familiar.

No Brasil, o projeto encontrou um terreno fértil para seu desenvolvimento num contexto político e social bastante oportuno tanto no plano nacional quanto no plano local. No plano nacional pode-se destacar, entre vários eventos, a execução de uma Política Nacional de Prevenção, Enfrentamento e Erradicação da Violência contra a Mulher (2003) proposta no nível federal pela Secretaria Especial de Políticas para Mulheres (SPM), e executada nos estados e municípios através das ações do Pacto Nacional pelo Enfrentamento à Violência Contra as Mulheres (SPM, 2007). Estas ações governamentais contribuíram para o resgate da importância das Delegacias da Mulher (DEAMS) ao desencadear as discussões sobre o campo de atuação destas delegacias especializadas. Entre outras mudanças, este processo implicou na superação do debate sobre intervenção policial (repressiva) *versus* intervenção social (“assistencialista”), característico da atuação policial e um dos principais temas nos debates sobre as DEAMS nos anos 1990. Faz parte também dessas iniciativas de fortalecimento das Delegacias da Mulher a edição de uma Norma Técnica de Padronização das Delegacias Especializadas de Atendimento à Mulher (SPM, 2005). Completa essa lista de eventos, a promulgação da Lei 11.340/2006 – Lei Maria da Penha, legislação especializada para o enfrentamento da violência doméstica e familiar contra as mulheres que entrou em vigor em setembro de 2006.

No plano local, no município de Belo Horizonte, como será apresentado a seguir, este contexto pode ser definido pelos avanços na organização da *Rede de Enfrentamento a Violência contra as Mulheres* e a adesão do governo do estado ao Pacto Nacional pelo Enfrentamento à Violência. Entre os projetos propostos no âmbito do Pacto encontra-se o aprimoramento do atendimento para as mulheres que procuram os serviços especializados e a reestruturação do atendimento policial com a criação do CIM – Centro Integrado da Mulher².

² O CIM – Centro Integrado da Mulher é um projeto de atendimento integral e intersetorial para mulheres em situação de violência. A

O projeto *Acesso a Justiça para Mulheres em Situação de Violência* se insere neste novo contexto político e social. No município de Belo Horizonte, estas mudanças ocorrem ainda em meio a alterações nas políticas locais de segurança. Espera-se que os resultados deste projeto possam contribuir com a apresentação de propostas visando o aprimoramento dos serviços e políticas e para a concretização do direito por uma vida sem violência para as mulheres.

CONTEXTO

Para uma contextualização histórica das políticas de enfrentamento à violência contra as mulheres em Belo Horizonte é relevante destacar que as lutas contra essa violência surgem no cenário nacional a partir dos anos 1980, quando o país passou a conviver com denúncias de crimes contra as mulheres. Neste mesmo período a cidade de Belo Horizonte foi impactada por dois assassinatos de mulheres por seus parceiros íntimos. Estes crimes não foram os primeiros e nem os últimos, mas num contexto de mobilização política pelo fim da ditadura militar contribuíram para a mobilização de movimentos de mulheres e feministas locais e nacionais e ganharam grande repercussão na sociedade brasileira. Ainda nos anos 1980, em consequência desta mobilização, Belo Horizonte foi a segunda capital brasileira a criar uma delegacia da mulher, em novembro de 1985. A partir dos anos 1990, políticas públicas direcionadas para o atendimento para mulheres em situação de violência passam a ser formuladas e implementadas pelo governo municipal como resposta às reivindicações dos movimentos de mulheres e feministas (Coelho, Caldas e Gomes, 2008: 19). Dentre estas políticas destacam-se a criação do Centro de Apoio à Mulher – Benvenida e da Casa Abrigo Sempre Viva, ambas criadas em 1996, e a Coordenadoria Municipal de Direitos da Mulher, criada em 1998. Todos em funcionamento até hoje.

Nos anos 2000, seguindo uma tendência nacional, ganharam impulso as discussões sobre as redes de atendimento intersetorial para as mulheres em situação de violência. Atualmente a rede conjuga atendimento na área de segurança, justiça, assistência social, orientação psicológica e de saúde, oferecidos por serviços municipais, estaduais e federais, além de ONGs. Na forma como está organizada, esta rede se apresenta com várias ‘portas’ que permitem às mulheres buscar informações sobre seus direitos e encontrar meios para exercê-los.

proposta consiste em reunir num mesmo espaço os serviços essenciais para este atendimento: delegacia de polícia, promotoria pública, defensoria, juizado, equipes de atendimento psicológico e social. Além de unificar os espaços físicos, facilitando o acesso para as mulheres que buscam ajuda institucional, propõe também oferecer de forma estruturada o atendimento integral e intersetorializado através de um fluxo que oriente o percurso das mulheres por todos os serviços necessários para o atendimento de suas demandas.

A partir de 2006, com a aprovação da Lei 11.340/2006 – Lei Maria da Penha – A *Rede de Enfrentamento à Violência de Minas Gerais* incorporou à sua pauta as discussões sobre os desafios para a aplicação da nova legislação e as demandas por novos serviços que fossem vocacionados para a aplicação da lei em questão. Outro importante evento relacionado com as políticas de enfrentamento à violência ocorreu em novembro de 2008, quando o governo do estado de Minas Gerais assinou o acordo federativo do Pacto Nacional pelo Enfrentamento à Violência Contra as Mulheres. Com esta adesão o governo visa garantir novos investimentos de recursos no biênio 2010-2011, o que permitirá a melhoria na atenção oferecida para as mulheres.

Com relação à polícia é preciso mencionar a reforma institucional que vem sendo realizada desde 2003 pelo governo estadual, da qual vem resultando a implementação de um novo modelo de gestão das políticas de segurança urbana no estado, orientada pelo planejamento e a intervenção de caráter preventivo, em contraposição à atuação ‘clássica’ de ‘gestão de crises’ (Sapori e Andrade, 2007). A Delegacia Especial de Crimes Contra a Mulher (DECCM) é um órgão subordinado à Polícia Civil de Minas Gerais e as mudanças que estão em curso provocaram o reposicionamento desta Delegacia no interior do organograma da Polícia Civil daquele estado. A partir de 2007, com a organização de novos departamentos de polícia, a DECCM passou a estar subordinada ao Departamento de Investigação, Proteção e Orientação à Família que abrange também as delegacias de proteção aos idosos, crianças e adolescentes e deficientes físicos. Na prática, poucas mudanças já podem ser percebidas no cotidiano de funcionamento das delegacias de polícia, mas existe uma proposta institucional que pretende contribuir para melhorias significativas no atendimento e foi também objeto de observação por esta pesquisa.

METODOLOGIA

A metodologia de pesquisa consistiu no levantamento e revisão da bibliografia nacional sobre as Delegacias da Mulher (Pasinato e Santos, 2008)³ e atividades da pesquisa empírica que se distribuíram em: a) pesquisa de opinião a respeito da percepção das mulheres sobre direitos e sobre as Delegacias da Mulher. A pesquisa foi aplicada a uma amostra de 416 mulheres com idade entre 19 e 50 anos, estatisticamente representativa do universo de mulheres residentes em Belo Horizonte, com margem de erro de 5,0% para os resultados totais, e intervalo de confiança de 95%. (Pasinato e Santos, 2009)⁴; b) pesquisas de pós-atendimento (saída), composta por 35 entrevistas realizadas com mulheres com idade entre 19 e 50 anos, residentes em Belo Horizonte, atendidas na Delegacia de Crimes

³ Acesso disponível no sítio da internet www.ceplaes.org.ec/AccessoJusticia/

⁴ Idem

contra a Mulher, vítimas de violência perpetrada por seus maridos ou companheiros.

c) Entrevistas realizadas com policiais e com pessoal da Delegacia da Mulher (4) Defensores Públicos e Assistente social do Núcleo da Defensoria de Direitos da Mulher (4) representantes do Ministério Público (2), e do Judiciário (1) além das coordenadoras dos Centros de Referência (2), gestoras de políticas públicas (2), representante de ONG (1) e do legislativo municipal (1). Foram também realizadas atividades de observação no cotidiano na Delegacia da Mulher, contemplando as diferentes fases do atendimento oferecido às mulheres.

Completam o conjunto de dados empíricos as entrevistas em profundidade realizadas com 15 mulheres que procuraram a Delegacia de Crimes contra a Mulher e também utilizaram outros serviços da *Rede*. As contribuições feitas por estas mulheres constituem o núcleo desta pesquisa e representam sua principal contribuição para os estudos sobre acesso à justiça, violência e gênero. As 15 mulheres entrevistadas foram selecionadas a partir da Delegacia da Mulher e dos serviços da rede. O pequeno grupo de entrevistadas foi contemplado pela diversidade de mulheres segundo sua idade, raça/cor, região em que residem, escolarização, profissão e inserção profissional. Segundo a idade, as 15 mulheres estão distribuídas entre 25-34 anos (6), 35-44 anos (6), e acima 45 anos (3). Quanto à raça/cor: oito se declararam pardas; três se identificaram como negras e quatro brancas. Cinco entrevistadas possuem nível de escolaridade superior completo e uma está com o curso em andamento. Outras cinco não completaram os estudos do 1º grau (atual Ensino Fundamental), uma completou os estudos do fundamental e outra completou os estudos do 2º grau (atual Ensino Médio). Comparativamente à população total de Belo Horizonte, esta amostra apresenta uma sobre-representação de mulheres com nível superior completo de formação, o que pode ser um reflexo da maior facilidade que encontraram para falar sobre suas experiências de violência.

Das 15 entrevistadas, nove exercem atividades remuneradas. Três são donas de casa, uma é estudante, há também uma que estava desempregada e outra em licença médica. Dez mulheres eram casadas legalmente com seus agressores e para cinco esse foi seu segundo relacionamento. No momento da entrevista, onze já estavam separadas de seus maridos/companheiros. Outras quatro estavam separadas, mas ainda dividiam a mesma casa com o agressor. Quanto ao número de filhos apenas uma não tinha filhos, enquanto dez tinham entre 1-2 filhos, três tinham entre 3-4 filhos e uma não informou. Quatro tinham filhos de casamentos anteriores.

Importante enfatizar que este é um estudo qualitativo, centrado principalmente nas histórias de vida e nas narrativas destas 15 entrevistadas. Os resultados não podem ser generalizados para o estado de Minas Gerais nem para a experiência brasileira das delegacias da mulher, mas contribuem para preencher as lacunas de informações nos

estudos sobre o acesso a justiça sob a ótica das mulheres que vivem situação de violência e buscam alternativas institucionais para romper com esta situação e exercer seus direitos.

Os resultados apresentados derivam da análise das entrevistas em profundidade com a pesquisa de opinião e de pós-atendimento, refletindo a opinião das mulheres sobre os temas abordados. Agrega-se também uma reflexão à luz das entrevistas com os gestores, profissionais e operadores do direito. Os temas apresentados a seguir correspondem às quatro hipóteses definidas para este trabalho. Assim como os outros componentes metodológicos da pesquisa, as hipóteses foram definidas em acordos regionais e compartilhadas por todas as equipes nacionais.

ACESSO A JUSTIÇA E PERCEPÇÃO SOBRE DIREITOS

O que significa falar em *acesso a justiça e exercício de direitos* quando se trata de mulheres que vivem situações de violência nas relações conjugais e que procuram as Delegacias da Mulher para registrar ocorrências contra seus agressores? E quando se trata de policiais, operadores do direito e profissionais de serviços especializados que dão atendimento para essas mulheres? Estas perguntas orientaram as análises apresentadas neste trabalho. Como ponto de partida toma-se algumas das concepções de acesso à justiça que estão presentes na literatura. A primeira concepção refere-se a uma idéia “formal” ou “normativa” sobre o acesso à justiça, isto é, aquela justiça que se realiza através da aplicação justa das leis nos espaços formais dos tribunais e através de políticas públicas que atuem para a regulação deste acesso. No Brasil, para os casos de violência contra a mulher no contexto doméstico e nas relações familiares e conjugais, esta concepção encontra correspondência em pelo menos três tipos de legislação específica⁵: no nível estadual, os decretos que criam e definem o funcionamento das Delegacias da Mulher e outros serviços de atenção especializada para mulheres em situação de violência. No nível federal identificam-se, por sua vez, dois tipos de legislação: a legislação nacional – Lei 11.340/2006 (Lei Maria da Penha) específica para o enfrentamento da violência doméstica e familiar contra as mulheres. E as convenções e tratados internacionais de defesa dos direitos das mulheres assinadas e ratificadas pelo governo brasileiro, entre as quais, destacam-se a Convenção de Belém do Pará (OEA, 1994) e a CEDAW (ONU, 1979).

A segunda concepção incorpora uma abordagem feminista sobre o tema e está orientada pelas discussões sobre gênero, poder e direitos humanos. Enfatiza o reconhecimento das mulheres como sujeitos de direitos, isto é, como cidadãs ativas, autônomas e com

⁵ Aqui nos referimos apenas à violência doméstica e familiar contra a mulher. Existem outras leis e normas, no plano nacional, estadual e municipal que definem as políticas de enfrentamento de outras formas de violência contra a mulher, como a violência sexual, o tráfico de mulheres e a exploração de meninas e mulheres para fins sexuais.

capacidade de decisão e exercício de seus direitos. Esta perspectiva está presente nos debates sobre a transversalização de gênero nas políticas públicas e é também possível encontrar seus reflexos na Lei Maria da Penha, por exemplo, através do modelo integral de atenção e na proposta de enfrentamento da violência que prevê medidas de criminalização, proteção, assistência e prevenção da violência. Ou ainda na definição da violência doméstica e familiar contra a mulher como uma violação de direitos humanos. Contudo, é importante observar que se esta concepção foi uma diretriz para a formulação desta legislação, não é possível afirmar que seja compartilhada por todos os agentes envolvidos com sua aplicação.

A terceira concepção de acesso à justiça volta-se à proteção da família e coloca em segundo plano a proteção dos direitos individuais das mulheres privilegiando a manutenção da instituição familiar. Esta concepção é ainda muito forte no sistema de justiça brasileiro que opera através de “políticas criminais de proteção à família” para aplicar a absolvição em crimes contra as mulheres. (Izumino, 1998). Está presente também na formulação de políticas sociais que privilegiam o papel de mãe/esposa como aquela que é responsável pela manutenção da família, em detrimento da promoção dos direitos da mulher.⁶ A principal crítica a esta concepção decorre do fato de que ela é projetada a partir de uma compreensão de “família universal”, ou seja, considera a família nuclear, patriarcal e heterossexual, não reconhecendo a existência da diversidade de arranjos familiares na sociedade e as variações decorrentes de situações econômicas e regionais que imprime um caráter polissêmico às famílias na sociedade.

Acesso a justiça e direitos na experiência das mulheres de Belo Horizonte

Analisando as experiências das 15 mulheres, o conjunto de entrevistas com profissionais e também os relatos de observação sobre o atendimento policial, pode-se afirmar que no cotidiano do atendimento para mulheres na Delegacia Especial de Crimes Contra a Mulher (DECCM) e nos serviços da *Rede de Enfrentamento a Violência contra a Mulher de Minas Gerais*, as concepções anteriormente mencionadas de acesso à justiça podem ser identificadas. Observou-se também que sua aplicação não se dá de forma homogênea entre as pessoas e instituições que formam a *Rede*. Pode-se, por exemplo, observar que a partir da implementação da Lei Maria da Penha vem ganhando espaço uma concepção mais normativa sobre o acesso à justiça, mais facilmente identificada entre os serviços especializados (NUDEM/Defensoria Pública, Centros de Referência,

⁶ Pode-se identificar na literatura uma quarta concepção de acesso à justiça associada ao debate sobre mediação de conflitos pelas delegacias de polícia. Embora o tema seja relevante e atual, deixaremos de tratá-lo aqui uma vez que não surgiu nas entrevistas nem está presente entre as práticas atuais da Delegacia Especial de Crimes contra a Mulher de Belo Horizonte.

etc.) do que na própria Delegacia da Mulher. No discurso de alguns entrevistados foi também possível identificar uma concepção de gênero e poder – numa abordagem mais próxima da concepção feminista – expressa em práticas de fortalecimento das mulheres e seu reconhecimento como sujeito de direitos. Na prática policial a proteção à família mostrou-se de forma mais perceptível.

Sobre o atendimento na DECCM, a falta de padronização no atendimento, resultado da falta de capacitação para todos os profissionais e de protocolos de atenção para serem seguidos por todos, permitiu verificar que nem sempre esta delegacia contribui para a universalização do acesso à justiça e direitos para as mulheres que buscaram atendimento naquela instituição.

O sistema de justiça criminal brasileiro é formado por vários órgãos: a Polícia Civil e Militar, o Ministério Público, a Defensoria Pública e o Judiciário. A participação de cada um desses órgãos é fundamental para a organização e funcionamento do fluxo da justiça. As delegacias de polícia – entre elas as Delegacias da Mulher - estão situadas na porta de entrada deste fluxo, e esta localização aponta para a importância do primeiro atendimento que prestam para as mulheres em situação de violência. O trabalho que estas Delegacias realizam para a formulação dos inquéritos policiais e, no caso da Lei Maria da Penha, também das medidas protetivas, fornece a matéria inicial sobre a qual o Ministério Público decide se o agressor será denunciado pela prática do crime ou não. Havendo a denúncia, o processo se estenderá até a decisão final, cujo desfecho poderá ser a condenação ou absolvição do acusado. Com tal configuração de fluxo, significa dizer que o acesso à justiça formal apenas se inicia na delegacia, mas sua concretização depende da atuação de outros órgãos e outros agentes.

As mulheres entrevistadas parecem compreender qual deve ser o papel da polícia, ainda que na maior parte das vezes não compreendam o quão intrincado este fluxo pode ser até que seus processos judiciais tenham um desfecho. Na pesquisa de opinião realizada com as mulheres que vivem em Belo Horizonte, por exemplo, 51,9% das respondentes que conhecem/ouviram falar sobre a Delegacia da Mulher⁷, consideram que esta delegacia registra e investiga queixas policiais e outras 18,3% reconhecem que deve aplicar as medidas de proteção⁸. Questionadas sobre quais procedimentos gostariam de realizar numa Delegacia da Mulher, 76% afirmaram que iriam para registrar uma queixa policial, outras 41,9% iriam para pedir proteção⁹. (Pasinato e Santos, 2009)

⁷ Entrevistadas que conhecem/ouviram falar sobre a Delegacia da Mulher: N= 410. Pesquisa de Opinião com Mulheres em Belo Horizonte. 2008. Pasinato e Santos, 2009.

⁸ P504: Qual tipo de serviço é oferecido pela DM? (estimulada e múltipla). Idem.

⁹ P508: Para que iria à Delegacia da Mulher? (estimulada e múltipla). Idem.

A partir do material coletado durante a pesquisa na DECCM foi possível identificar pelo menos três filtros que se aplicam ao atendimento nesta unidade policial e que se apresentam como obstáculos para as mulheres terem acesso à justiça. O primeiro filtro está determinado por uma norma que regula o funcionamento desta delegacia e se refere à situação conjugal da mulher. Segundo esta norma, a Delegacia da Mulher deve apenas registrar ocorrências envolvendo conflitos nas relações conjugais entre casais conviventes, ou seja, que continuam a viver juntos a despeito da violência. Durante a execução da pesquisa o atendimento para casais separados estava sendo realizado nos distritos policiais e esta divisão no atendimento vinha sendo tema de debate entre os serviços da *Rede de Enfrentamento a Violência*. Um segundo filtro refere-se ao tipo de crime que as mulheres denunciam. Segundo os relatos das entrevistadas, já no atendimento que recebem na recepção ocorre uma seleção que classifica as ocorrências como “criminais” ou “não criminais”, priorizando o atendimento daquelas que se encaixam no primeiro grupo. Na Delegacia foi possível observar que os casos de violência física são reconhecidos como graves pelos policiais e classificados como “ocorrências criminais”. Por outro lado, aquelas mulheres que disseram ser vítimas de ameaças ou de violência psicológica não tiveram seus casos recepcionados com tanta facilidade e, algumas vezes o registro foi realizado porque houve grande insistência por parte das mulheres. Experiências desta natureza foram narradas pelas entrevistadas, como Dora, que durante 16 anos viveu sob violência psicológica, mas nunca sofreu violência física e Noemi que foi empurrada pelo companheiro durante uma discussão e tinha um ferimento na perna “(...) dá ele [o policial] falou comigo ‘facada, tiro, espancamento que deixa você roxa, machucada’. Mas será que precisa chegar nisso prá pessoa ser atendida?” (Noemi, 31 anos, parda, 1º grau incompleto, desempregada)

Embora esta seletividade para o atendimento não seja recente, ela tornou-se mais polêmica a partir da Lei Maria da Penha, uma vez que ambos os critérios de seleção afrontam o que está disposto na nova legislação. A Lei Maria da Penha reconhece a violência nas relações conjugais, mas abrange outros vínculos domésticos e familiares constituídos por afinidade ou consanguinidade, independente da existência de coabitação¹⁰. Com relação ao tipo de crime a lei também se aplica a um conjunto maior de ações violentas classificados segundo sua natureza física, psicológica, moral, sexual ou patrimonial. Neste caso, pode-se dizer que a seleção observada decorre da falta de conhecimento sobre as especificidades da violência que se baseia nas diferenças de gênero e poder.

Um terceiro filtro para o atendimento pode ser identificado na atenção diferenciada segundo sua classe social. O tema é de difícil abordagem, ainda mais porque a sua prática ocorre em meio à percepção de que a maior parte das mulheres que procuram

¹⁰ A definição de violência doméstica e familiar encontra-se no Título II, capítulo I, artigo 5º.

atendimento na DECCM possui pouca escolaridade e é proveniente das classes mais pobres. Isto contribui para a afirmação de que qualquer viés de classe neste atendimento é um fato isolado ou uma exceção que não deve ser objeto de preocupação. O que ocorre, é que esta diferença no atendimento tem diferentes formas de manifestação, o que faz com as mulheres sejam também afetadas de diferenciadas maneiras, entre as quais a mais grave é a impossibilidade de registrar uma ocorrência policial. Este tratamento diferenciado foi relatado por Isabela que teve dificuldade em fazer o registro policial na DECCM e foi também por Gabriela que não teve esta dificuldade, mas observou e se sensibilizou pelo sofrimento de outras mulheres “(...) as pessoas muito humildes, elas são tratadas meio que de lado (...) e lá chegam muitas mulheres machucadas, com os filhos... chinelo de dedo, sem dinheiro prá dar uma comida p’ros filhos...” (Gabriela, 40 anos, branca, Superior completo, funcionaria administrativa numa empresa privada.

Além desta seletividade, as práticas policiais também revelam uma concepção de proteção à família. No atendimento foram presenciadas situações em que a(o)s policiais se utilizaram de argumentos sobre a proteção da família, procurando dissuadir as mulheres de iniciar um procedimento policial contra seus agressores. Por exemplo, quando a(o)s policiais sugerem que as mulheres deveriam refletir melhor antes de tomar a decisão de registrar a ocorrência, colocando-as frente a situações dilemáticas como optar entre viver sem violência ou garantir a proteção e o sustento dos filhos. Betina, uma das entrevistadas, relatou ter passado por situação semelhante quando tentou denunciar o companheiro por prática reiterada de violência psicológica. Ela acabou desistindo do registro policial depois que a delegada a dissuadiu, insistindo que pensasse melhor sobre a situação, uma vez que ela poderia prejudicar o parceiro.

A proteção e a orientação à família dão nome ao departamento de polícia que abriga a Delegacia Especial de Crimes Contra a Mulher. A mudança é recente e não foi possível identificar nenhuma política institucional que fosse dirigida à proteção da família, assim como não parece haver um consenso sobre como a polícia civil pode atuar neste campo. A falta de padronização e protocolos para o atendimento permite que concepções individuais sobre acesso à justiça coexistam na atuação policial. Isto inclui também a concepção normativa, uma vez que, ultrapassada estas primeiras barreiras, as mulheres são encaminhadas para fazer o registro policial e assim ter acesso ao inquérito policial e às medidas protetivas.

Entre as mulheres, também foram identificadas as várias concepções de acesso à justiça. Há aquelas que compartilham a concepção de proteção à família encontrada entre alguns/algumas policiais. Como Francisca, que fez o registro policial, mas esperava que a polícia chamasse seu marido para conversar, “(...) Eu queria que eles dessem um susto, não é bem susto. Mas queria que eles chamassem e conversassem com ele para explicar que em mulher não se bate. (...)” (Francisca, 42 anos, negra. 1º grau incompleto, dona

de casa). Outras mulheres, por sua vez, forneceram pistas de que sair da violência foi também uma estratégia de proteção da família, sobretudo com relação à proteção dos filhos. Há também aquelas que compartilham uma visão normativa e de direitos, para quem a responsabilização do agressor através da aplicação da lei lhes garantirá o acesso ao direito de viver sem violência.

As mulheres entrevistadas também falaram de obstáculos de natureza econômica (como a falta de dinheiro para ir aos serviços ou mesmo para retornar à delegacia) e aqueles de natureza social e cultural, como a falta de informações sobre seus direitos, as dificuldades para compreender quais reparações podem ser solicitadas. A importância destes obstáculos e sua relevância nas discussões sobre acesso à justiça já foi identificada pela literatura (Souza Santos, 1996; Cappelletti e Garth, 1988) e tomá-los em consideração é fundamental quando se pretende ampliar e aprimorar as políticas de acesso à justiça para mulheres em situação de violência.

Analisando as entrevistas é possível também identificar outra concepção de acesso à justiça relacionada com o direito a informação. A este respeito, as entrevistas também revelam que a Delegacia Especial de Crimes Contra a Mulher contribui pouco e de forma desigual para que este acesso se concretize. Neste quesito, as mulheres conferiram maior importância para o atendimento que receberam nos Centros de Referência e na Defensoria Pública.

A Rede de Enfrentamento à Violência contra as Mulheres de Minas Gerais tem um papel importante no acesso à justiça para mulheres que vivem em situação de violência e na garantia de seus direitos. Todos os profissionais entrevistados reconhecem a importância da Lei Maria da Penha e alguns ainda estão adaptando seu modo de trabalho à nova legislação. Pode-se afirmar que prevalece entre os profissionais que foram entrevistados um reconhecimento de que a violência contra a mulher é uma violação de direitos humanos. Uma percepção compatível com a concepção normativa de acesso à justiça anteriormente descrita. Entre alguns se identifica também o reconhecimento de que este processo só será concretizado por meio do fortalecimento das mulheres como sujeitos de direitos. Ademais, assim como se observou no funcionamento da Delegacia Especial de Crimes Contra a Mulher, a aplicação da Lei Maria da Penha depende muito mais de esforços pessoais do que políticas institucionais.

Dentre os serviços envolvidos diretamente na aplicação da nova legislação encontram-se o NUDEM – Núcleo de Direitos da Mulher da Defensoria Pública e a Promotoria Especial de Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher, que integram o sistema de justiça local e atuam de forma complementar ao atendimento feito pela Delegacia da Mulher. Apesar de prevalecer uma visão normativa, de encaminhamento das ocorrências através do sistema de justiça criminal, as mulheres entrevistadas chamam a atenção para o fato

de que a Promotoria Especial, criada com a atribuição específica de atuar na aplicação da Lei Maria da Penha, demonstra uma tendência a priorizar a abordagem social da violência, valorizando intervenções voltadas para o fortalecimento da auto-estima das mulheres e respostas que visem sua proteção. Com isso, os processos penais se demoram no fluxo da justiça antes de atingir a um desfecho.

Em todos os serviços da *Rede*, a convivência de diferentes concepções sobre acesso a justiça e a falta de protocolos de atendimento faz com que os profissionais enfrentem um desafio que implica, entre outras coisas, em encontrar o equilíbrio entre a criminalização da violência e a orientação para mulheres que buscam ajuda para sair da violência, mas não necessariamente desejam a resolução pela via criminal ou a dissolução de sua família. Os debates nesta área já avançaram sensivelmente e já se reconhece que a criminalização da violência deve ser uma das alternativas para as mulheres que desejam viver sem violência, mas não a única alternativa.

A falta de respostas pelo Judiciário faz com que algumas mulheres simplesmente desistam desta via para a resolução dos conflitos que vivenciam na relação conjugal, enquanto outras, após esgotarem todas as alternativas que conhecem e têm à sua disposição expressam apenas desânimo e desamparo

“Eu já tô desanimada com justiça, com polícia, com delegacia, porque a gente corre atrás, a gente vê... Eu fui na Promotoria, já corri atrás e ninguém nunca faz nada e as ameaças ‘continua’, sabe? A gente não sabe se vai ter um fim, ou se o fim vai ser a gente morrendo (...)” (Alice, 27 anos, parda, 1º grau completo, trabalha como diarista)

Não foi nosso objetivo neste trabalho discutir se os filtros identificados no atendimento se aplicam a um grande número de mulheres, ou a um número reduzido delas. Isto porque, entende-se que não se trata de quantificar esse atendimento, mas conhecer sua qualidade. O que se pretende problematizar é que a oportunidade de registrar uma queixa policial deve ser assegurada para todas as mulheres vítimas de violência baseada no gênero, em contexto doméstico e familiar independente de sua situação conjugal, do tipo de violência que sofreram ou de suas características físicas e sociais. As diferenças no atendimento segundo estas características acabam por estabelecer distinções entre as mulheres que podem ou não utilizar os serviços da polícia e ao menos em tese, ter acesso à justiça, colocando em xeque a universalização dos direitos e da cidadania.

Além das concepções de acesso à justiça que foram aqui reveladas outras podem ser encontradas no cotidiano do atendimento dos serviços. O importante a ressaltar é que estas concepções são dinâmicas e podem se manifestar com maior ou menor intensidade, de forma isolada ou combinada com outras concepções relacionadas às características das mulheres, ou percepções sobre os direitos das mulheres. Neste cenário, destaca-se em

todos os setores a inexistência de políticas institucionais que contemplem um enfoque de gênero e que contribuam para a definição de diretrizes para o atendimento com garantias de acesso à justiça e ao exercício de direitos por todas as mulheres.

OS CAMINHOS EM BUSCA POR JUSTIÇA, DIREITOS E O FIM DA VIOLÊNCIA

Muito se tem questionado a respeito dos fatores que motivam a violência nas relações conjugais e sobre aqueles que fazem com que as mulheres suportem, às vezes por longos anos, essas relações violentas. Embora alguns estudos tenham explorado os motivos e as causas para a violência, pouco se avançou na compreensão sobre como as mulheres percebem essa experiência e quais são os fatores que influenciam sua decisão em pedir ajuda.

Além dos obstáculos de natureza social, cultural e econômica, nos casos da violência que ocorre nas relações afetivas e familiares as mulheres também enfrentam obstáculos de natureza psicológica e emocional. Nestas circunstâncias, a violência baseada nas diferenças de gênero, que envolve a desigualdade no exercício do poder por homens e mulheres, se torna mais complexa quando ocorre nas relações que se baseiam em vínculos de afeto e são, muitas vezes, estruturadas a partir de idealizações de família como *locus* de harmonia e do casamento como vínculo que deve unir as pessoas para sempre.

Estas idealizações têm seu peso entre os obstáculos que são enfrentados pelas mulheres para que possam reconhecer seu direito a viver sem violência. Este peso pode se manifestar como a vergonha por estar vivendo uma situação de violência, o sentimento de fracasso na relação conjugal, o medo de iniciar a vida sozinha assumindo o cuidado com os filhos e a manutenção do lar, a insegurança frente a falta de apoio familiar e/ou na comunidade, e mesmo na crença quanto à validade de novos 'sacrifícios' para fazer o relacionamento dar certo tomando para si próprias a tarefa de preservação da família e do casamento mesmo que isso coloque em risco sua integridade física. Estas idealizações em torno do casamento e da família também dão sustentação para a concepção de proteção da família, vista anteriormente.

Não existem no Brasil estudos sobre a chamada 'rota crítica', isto é, o percurso institucional percorrido pelas mulheres que buscam ajuda para sair da violência. Muito menos se conhecem estudos sobre as respostas que as mulheres encontram e qual o impacto que produzem em suas vidas. O acúmulo de pesquisas, no entanto, tem permitido avançar no conhecimento a respeito dos fatores que influenciam a decisão das mulheres em buscar ajuda. Sabe-se, por exemplo, que parte destes fatores está relacionada ao próprio histórico da violência. Assim, a disposição das mulheres parece se alterar quando ocorrem

mudanças na intensidade da violência (quando se torna mais grave, quando se vêem sob risco de morte), na frequência das agressões, quando os episódios violentos (de ameaças ou agressões) tornam-se extensivos aos filhos e outros membros da família, por exemplo. Parte desses fatores refere-se, por outro lado, à existência de condições que permitam à mulher vislumbrar saídas para a situação, como ter acesso às informações sobre direitos, sobre serviços, a aquisição de recursos econômicos e sociais, entre outros. Não é possível estabelecer qual fator, ou qual conjunto de fatores exerce maior influência nas decisões das mulheres. Trata-se de uma situação que varia com a experiência de cada mulher, influenciada por suas referências geográficas, sociais e culturais, as oportunidades que encontram e a adequação das respostas que vão obtendo ao longo de seu percurso, entre outros fatores.

Esta diversidade de experiências foi retratada pelas quinze mulheres entrevistadas no âmbito do projeto *Acesso à Justiça*. Algumas contaram que nos primeiros anos de convívio com seus companheiros puderam desfrutar de relacionamentos harmoniosos e felizes. Outras, por sua vez, desde o início conviveram com homens ciumentos, controladores e agressivos, distanciando sua experiência conjugal do modelo de harmonia e felicidade que almejavam. Estas experiências foram importantes para determinar suas primeiras reações diante da violência. Algumas das entrevistadas permaneceram nas relações conjugais violentas por vários meses e até mesmo anos, submetidas a distintas formas de violência física, ameaças, violência psicológica e patrimonial com a expectativa de que a relação melhorasse. Alice, por exemplo, viveu com seu companheiro por seis anos e conta que queria acreditar que os ciúmes e as agressões do parceiro eram a forma que ele tinha de manifestar seu amor por ela. Betina tentava mediar os conflitos entre sua filha adolescente e seu companheiro e suportava a violência psicológica a que era rotineiramente submetida, Gabriela acreditava que o companheiro pudesse se livrar da dependência dos entorpecentes “*eu tinha essa ilusão de que ele ia sair e que a gente ia voltar a ser feliz.*” (40 anos, branca, superior completo, trabalha como funcionária administrativa numa empresa privada).

As primeiras reações à violência também foram determinadas pelos motivos que as mulheres identificam para o comportamento violento. Alguns motivos são descritos como conjunturais e externos ao relacionamento – dependência de drogas e álcool, transtornos de personalidade do agressor, comportamento violento, ciúmes exacerbado, são alguns dos motivos nomeados pelas entrevistadas. Compreender esses motivos na forma como são enunciados pelas mulheres é importante na medida em que representam um importante papel de organização de suas narrativas quando falam sobre as estratégias de enfrentamento da violência, a busca por ajuda e os caminhos percorridos por elas. Não se trata de questionar se estes são ou não são ou ‘verdadeiros’ motivos da violência, mas perceber que eles marcam a forma como as mulheres percebem a ruptura com os

modelos que são esperados para o comportamento dos homens no casamento e na família e como seu enunciado contribui para dar legitimidade para seu pedido de ajuda perante a família, a polícia e a sociedade.

Falar em permanência na situação de violência, não significa dizer que estas mulheres não tentaram sair dessa situação uma ou várias vezes. Algumas buscaram ajuda logo nas primeiras agressões, mas outras permaneceram na expectativa de que tudo fosse passageiro ou que poderiam encontrar as soluções sozinhas. Em seus relatos, Isabela e Elisa contam que em algumas ocasiões, mesmo com medo de companheiros tentaram fugir de casa. Gabriela e Cláudia, na primeira vez que procuraram ajuda, buscaram conforto espiritual através da religião. Dora e Marisa adoeceram. Marisa, por mais de uma vez tentou suicídio. Estas diferentes formas de enfrentar a violência têm em comum o fato de que por longos períodos a maior parte das mulheres entrevistadas viveu o problema em silêncio. A ruptura deste silêncio ocorreu em momentos distintos para cada mulher, mas em geral foram motivadas por um agravamento da violência e sua extensão para seus filhos e familiares. Nestes momentos, buscar alternativas para sair da violência foi também uma forma de preservação da família e da segurança de seus membros.

Na ausência de um percurso pré-definido, institucionalizado, o traçado do caminho percorrido pelas mulheres vai sendo construído na medida em que avançam em busca de informação e auxílio. Estes caminhos são descritos como não lineares, extensos e descontínuos. Apresentam idas e vindas e interrupções cujos intervalos também podem variar. Estes movimentos são resultados dos momentos em que as mulheres se defrontam com dúvidas sobre as decisões que estão tomando e a falta de respostas institucionais. Outras recuam porque sentem que o pequeno movimento que iniciaram provocou reflexos no comportamento de seus companheiros e acreditam que a violência pode cessar, assim como seu percurso por ajuda pode ser interrompido. Estes caminhos não são únicos, na medida em que cada mulher estabelece o percurso que deseja percorrer. Também não são únicos na experiência de cada mulher, uma vez que podem buscar vias paralelas para enfrentar o problema, combinando o uso de redes familiares ou da religião, com vias institucionais como a rede de serviços, simultaneamente.

Em Belo Horizonte, as mulheres entrevistadas compartilharam o objetivo de sair da violência, mas os caminhos que percorreram e as estratégias que desenvolveram foram sendo definidas na medida em que avançaram em direção ao seu propósito final. Concepções de acesso à justiça foram sendo elaboradas ao longo deste percurso e a alternativa de ver uma resposta judicial para seu problema foi se delineando quando avançaram no conhecimento sobre seus direitos. Ainda assim não foi compartilhada por todas.

Questionadas sobre o papel das redes pessoais de apoio, as mulheres entrevistadas revelaram que estas redes tiveram papéis fundamentais em suas vidas. Formadas por

parentes, amigos, vizinhos e colegas de trabalho, estas redes colaboraram com apoio emocional e material, com informações e orientações. Sobretudo, contribuíram para que as mulheres fossem ganhando confiança nos passos que estavam dando para fora da situação de violência. Não é possível afirmar qual concepção de acesso à justiça predomina entre estas redes pessoais, posto que através delas algumas mulheres tenham recebido apoio para procurar a polícia enquanto outras foram desestimuladas a fazê-lo sob o argumento da importância da preservação da privacidade da família.

A despeito da importância do apoio destas redes, as mulheres também falam que quebrar o silêncio e falar sobre a violência com familiares e amigos não foi uma experiência fácil para elas. A dificuldade aparece relacionada com a preocupação em não envolver a família com os problemas do casal, mas também com a vergonha em admitir a relação violenta e o sentimento de culpa e fracasso pela relação conjugal não corresponder ao modelo esperado. Talvez por isso, no momento de acionar as redes pessoais de ajuda, a figura da mãe seja a mais importante. Entre as entrevistadas, a importância da mãe foi relatada por Gabriela e por Laura que voltaram a viver na residência materna após os episódios de violência, mas foi também identificada na pesquisa de opinião com mulheres da população entre as quais 42,07% disseram que recorreriam à mãe, enquanto 19,47% recorreriam a outros familiares. Chamou a atenção nesta pesquisa o fato de 10,6% mulheres afirmar que não pediriam ajuda para familiares ou conhecidos¹¹.

Talvez isto se deva ao fato de que não é apenas apoio que as mulheres encontraram nas redes pessoais. Em alguns casos, as entrevistadas relataram que a intervenção de alguns parentes (ou mesmo seu silêncio) fez com que se sentissem constrangidas a permanecer na relação violenta. Entre estas mulheres, Francisca se queixou da falta de apoio da família de seu companheiro, que sabia das dificuldades que enfrentava no relacionamento, mas foi Cláudia quem mais sofreu com a pressão familiar e depois de denunciar o companheiro à polícia, foi pressionada pela própria filha “que não queria ver o pai preso” e por seus familiares para que retirasse o registro policial e evitasse escândalos. Esta intervenção familiar não passa despercebida aos olhos de profissionais que atuam nos serviços especializados e reconhecem nesta falta de apoio uma razão a mais para que sejam bem atendidas nos serviços. Para a escritã da DECCM “(...) muitas vezes a mulher, ela ainda se sente assim sozinha na hora de tomar uma atitude dessas... muitas vezes a família é a primeira a virar as costas prá mulher (...)” (escrivã de polícia da DECCM).

Os serviços especializados e não especializados no atendimento a mulheres em situação de violência também tiveram um papel relevante para essas mulheres e ora o atendimento que

¹¹ P401. Se o seu marido/companheiro a estivesse maltratando para quais pessoas conhecidas a sra/você poderia ajuda? (espontânea e múltipla). Pesquisa de Opinião com Mulheres em Belo Horizonte. 2008. Pasinato e Santos, 2009.

receberam contribuiu com sua decisão de denunciar o agressor e sair da relação violenta ora não deixou outra alternativa do que continuar vivendo em situação de violência.

Belo Horizonte possui uma boa oferta de serviços públicos especializados no atendimento para mulheres em situação de violência, compreendendo atendimentos nas áreas de segurança, justiça, assistência social, psicológica e jurídica, além de serviços na área da saúde. A articulação destes serviços através da *Rede de Enfrentamento à Violência de Minas Gerais* representou uma grande conquista para as políticas de gênero em Belo Horizonte, mas esta *Rede* ainda enfrenta problemas como as limitações na articulação entre os serviços - expressa, por exemplo, na falta de um protocolo comum de atendimento e fluxos de encaminhamentos – e o pouco conhecimento sobre alguns destes serviços entre as mulheres da comunidade.

Quando se analisa o percurso feito pelas entrevistadas, observa-se que eles são relativamente curtos. Em seus relatos as mulheres mostram também que existem muitas barreiras para serem superadas quando decidem procurar ajuda institucional. Uma das mais importantes refere-se à falta de informações sobre onde ir, o que solicitar e quais respostas esperar. As quinze mulheres entrevistadas tiveram trajetórias variadas: dez (10) recorreram primeiro a um serviço policial: três foram inicialmente à DECCM, três foram a distritos policiais próximos as suas casas e quatro acionaram a polícia militar. Das outras, quatro procuraram primeiro os centros de referência e uma encaminhou-se diretamente para o Núcleo da Mulher na Defensoria Pública. Duas entrevistadas disseram que antes de procurar os serviços acessaram a internet e o Disque 180 (central telefônica da Secretaria Especial de Políticas para Mulheres da Presidência da República) onde obtiveram informações sobre para onde se dirigir.

A forma como se distribuiu a procura das mulheres pode ser explicada, ao menos de forma parcial, pelo pouco conhecimento que possuem sobre a rede de serviços especializados em Belo Horizonte, algo que pode também ser verificado na pesquisa de opinião com a população feminina do município. Neste caso, questionadas sobre a existência dos serviços, 72,6% disseram conhecer/ter ouvido falar sobre a DECCM (criada em 1985) enquanto outras 29,8% disseram conhecer a unidade da Delegacia da Mulher criada em 2008 no distrito de Venda Nova na periferia da capital. Os outros serviços – tais como os Centros de Referência Benvinda (22,4%) e Risoleta Neves (32%), O NUDEM (25,5%) e a Promotoria Especial (18,5%) – apresentaram-se como menos conhecidos pelas mulheres, independente do seu tempo de existência.¹²

¹² P404: A sra/você conhece ou já ouviu falar sobre os serviços mencionados? (estimulada (cartão) e múltipla - %) Pesquisa de Opinião com Mulheres em Belo Horizonte. 2008. Pasinato e Santos, 2009.

Outras razões para não terem ido diretamente para a DECCM foram: não pensavam em fazer um registro de ocorrência policial, porque já haviam procurado a DECCM em vez anterior e não se sentiram satisfeitas com o atendimento e/ou respostas que receberam, porque as agressões ocorreram fora dos horários de atendimento da DECCM, porque residem longe da sede da DECCM e preferiram acionar a Polícia Militar ou recorrer a um distrito policial comum.

Os caminhos percorridos pelas mulheres também variaram em função do número de vezes em que pediram ajuda e o tempo que necessitaram para tomar decisões sobre novos passos. Estas variações estão relacionadas com o percurso interno que é realizado por cada mulher, no sentido do auto-reconhecimento como sujeito de direitos e, especialmente do direito a viver sem violência. Este percurso interno tem sido identificado com o processo de fortalecimento das mulheres, durante o qual elas vão desenvolvendo a capacidade de se reconhecer como alguém que têm direitos, buscando informações sobre estes direitos e adquirindo habilidades sobre como exercê-los de forma adequada aos seus princípios e necessidades. Trata-se, portanto, de um processo muito mais complexo do que a simples transmissão de informações e orientações para as mulheres, dependendo também de condições sociais e culturais que podem facilitar ou criar obstáculos para este processo.

Na medida em que as mulheres adquirem mais informações e conhecimentos sobre seus direitos e sobre suas alternativas, adquirem também as ferramentas para dar curso a este processo interno de fortalecimento. Este percurso interno não é linear, apresenta vários obstáculos e não se realiza da mesma forma para todas as mulheres. Olhar estas experiências através da lente da interseccionalidade entre gênero e outros marcadores sociais (tais como a raça/cor, origem social, geração, entre outros) ajuda a compreender a variedade e a complexidade dos obstáculos que precisam ser enfrentados por essas mulheres.

Alguns dos profissionais que atuam nos serviços da *Rede* em Belo Horizonte reconhecem a existência deste processo pelo qual as mulheres precisam passar para que ocorra a desnaturalização da violência e do lugar de submissão das mulheres na sociedade. E reconhecem também sua complexidade, sabendo que a decisão final sempre caberá à mulher.

“...as vezes ela demora a tomar uma providência por causa da concepção que ela tem sobre aquela situação. Talvez ela não considere tão inaceitável quanto a gente gostaria que ela considerasse essa violência...as vezes depende de dar um tratamento para a própria vítima prá ela começar a entender que aquele comportamento [violento] não é aceitável...porque as vezes a pessoa vive num meio de muita violênciaque faz com que ela considere a violência como natural.” (Defensor Público do NUDEM – Núcleo de Direitos da Mulher da Defensoria Pública de Minas Gerais)

Pode-se afirmar que a despeito do reconhecimento destas especificidades com relação às mulheres que vivem em situação de violência baseada no gênero, a *Rede de Enfrentamento a Violência de Minas Gerais* funciona a partir de uma concepção normativa de acesso à justiça e, na prática, embora nem sempre as mulheres estejam seguras com relação a uma intervenção policial, a alternativa da criminalização da violência é a mais valorizada entre os profissionais dos diferentes serviços.

O QUE QUEREM AS MULHERES? QUAIS RESPOSTAS ENCONTRAM?

As análises apresentadas neste item têm como ponto de partida a hipótese de que as respostas oferecidas pela Delegacia da Mulher não necessariamente coincidem com as expectativas das mulheres e nem garantem o fim da violência em suas vidas. Conhecer a avaliação que as mulheres fazem sobre o atendimento que receberam é fundamental para avançar na formulação de uma política de enfrentamento a violência que se oriente pelo respeito aos direitos das mulheres e no seu fortalecimento para o exercício desses direitos.

Após 22 anos de existência a Delegacia Especial de Crimes Contra as Mulheres de Belo Horizonte conquistou reconhecimento como política pública de enfrentamento à violência contra as mulheres naquele município. Este reconhecimento está refletido no número de mulheres que procuram o serviço, sendo que para muitas delas a DECCM representa a ‘primeira porta’ dos caminhos que podem levar ao fim da violência. Quando procuram o serviço estas mulheres levam expectativas diferentes. Muitas têm o desejo de se informar sobre seus direitos, sobre o que podem fazer para se separar de seus agressores, sobre a ajuda que podem encontrar em outros serviços, mas nem todas desejam dar início a um processo judicial de apuração na esfera criminal. Algumas procuram a Delegacia apenas uma vez, outras voltam várias vezes até encontrarem a decisão que permitirá mudar suas vidas. Manuais de treinamento para policiais enfatizam a importância deste primeiro atendimento na tomada de decisão quanto a continuar no percurso ou retornar para casa e, conseqüentemente, para a situação de violência. (Good Practices. UNODC. 2005; Soares, 2005)

Mas não é apenas entre as mulheres e a população que a DECCM ocupa lugar de destaque. Esta Delegacia é também uma referência importante para os outros serviços e para a própria Rede, especialmente quando considerada a concepção normativa de acesso à justiça que é compartilhada por muitos atores desta Rede e que direciona os atendimentos no sentido de concretizar as ações de criminalização da violência e responsabilização judicial do agressor.

O atendimento oferecido pela DECCM tem como proposta a abordagem integral da violência contra a mulher, com serviços policiais e de medicina legal, de orientação

psicológica e jurídica. Após passar pelo atendimento na recepção da delegacia, que se organiza segundo os filtros anteriormente mencionados, uma vez que o(a)s policiais tenham identificado uma demanda por um registro criminal, as mulheres são encaminhadas para o atendimento policial que consistirá no registro da ocorrência, e a solicitação das medidas protetivas previstas em lei. Quando necessário, serão também encaminhadas para a realização dos exames médico-legais e para atendimento nos outros setores.

O cumprimento das tarefas de polícia judiciária, com o registro da ocorrência policial, a instauração do inquérito policial e a expedição das medidas protetivas são realizadas de forma burocrática e vem se adequando às novas regras do trabalho policial voltado para a gestão de resultados. No caso específico da DECCM, este atendimento tem deixado pouco espaço para uma *escuta humanizada* requerida como parte da abordagem integral. Um atendimento pautado por esta *escuta humanizada* pressupõe o reconhecimento da violência contra as mulheres como violação de direitos humanos e como assunto de políticas de segurança pública, mas reconhece também a existência de especificidades que derivam as relações de gênero e poder nas quais estas situações de violência estão imbricadas. Esta deficiência do atendimento, conseqüentemente, tem provocado boa parte das dificuldades que são enfrentadas pelas mulheres na hora de buscar ajuda para romper com essas relações violentas.

Nas atividades de observação do atendimento na DECCM foi possível perceber que a falta de treinamento especializado para todos os policiais, agravado pela ausência de uma normatização institucional para o atendimento, faz com que as práticas que deveriam ser compartilhadas por todos os profissionais sejam subordinadas ao “perfil” do(a) policial que presta o atendimento. Significa dizer que mulheres que apresentam necessidades semelhantes podem receber orientações distintas dependendo de quem a atendeu. Significa também que as especificidades de gênero são ignoradas na maior parte das vezes. Devido à falta de normas e padronizações para o atendimento, não é possível afirmar que este se orienta de forma homogênea por uma concepção tradicional de gênero ou de família, embora estas concepções estejam presentes entre alguns policiais.

Durante a permanência da equipe na delegacia foram presenciadas situações em que as mulheres foram orientadas a não aceitar a violência, ainda que fosse difícil para elas registrar uma ocorrência contra o marido/companheiro. Não foram observadas situações em que as mulheres foram responsabilizadas pela violência que sofreram, no entanto em outros atendimentos, algumas mulheres foram questionadas sobre o peso que o registro policial representaria para suas vidas e os rearranjos familiares que seriam necessários para lidar com uma possível denúncia (e eventual prisão) do marido/companheiro, para dar continuidade aos cuidados com os filhos e o sustento de todos. Debert (2006) vê neste discurso uma forma de reprivatização dos conflitos, quando ‘devolve’ para a mulher a responsabilidade em buscar alternativas para superar a violência com o objetivo de preservar a família.

Como visto anteriormente, o primeiro atendimento na DECCM é feito a partir de ‘filtros’ que classificam as ocorrências como ‘criminais’ ou ‘não criminais’ além de outras distinções que acabam funcionando como critérios para definir quais mulheres podem ser atendidas na DECCM e, conseqüentemente, podem se beneficiar deste atendimento para o exercício de seu direito a viver sem violência. Para compreender as implicações destes procedimentos na vida das mulheres é preciso reconhecer que elas chegam à delegacia com diferentes expectativas. Considerando que existe uma diversidade de motivações, procurou-se apurar junto à população feminina o que esperariam obter como resposta da Delegacia da Mulher de Belo Horizonte. Diante da situação hipotética de violência praticada pelo marido/companheiro, as mulheres revelaram que procurariam a DECCM para que seus agressores fossem presos (39%), mas também procurariam orientação psicológica (33,6%), jurídica e outras medidas para retirar o agressor de casa (22,4%)¹³.

Nas entrevistas em profundidade, identificou-se que as expectativas que levaram as 15 mulheres a procurarem a ajuda policial foram também variadas. Algumas consideraram que o atendimento que receberam foi bom, enquanto para outras a experiência com a DECCM não resultou nas mudanças que esperavam. Algumas esperavam pela prisão de seus agressores, outras sentiam grande necessidade de maiores informações sobre seus direitos e de atendimento psicológico. Betina, por exemplo, queria uma medida que a ajudasse a tirar o ex-companheiro de sua casa, para que pudesse consumir a separação que não era aceita por ele. Foi desencorajada a registrar a ocorrência e orientada a pensar melhor sobre o que gostaria de fazer, mas não lhe foi apresentada outra alternativa para solucionar seu problema, nem recebeu outro encaminhamento a partir da Delegacia. Embora não estivesse segura sobre a necessidade de intervenção policial para seu caso, a partir do momento em que procurou este serviço criou a expectativa de que as coisas se resolveriam. A falta de respostas e encaminhamentos foi percebida como um problema institucional apenas, mas também como resultado de sua própria covardia diante da situação.

Assim como ocorreu com Betina, é possível apreender das entrevistas, que para as mulheres que procuraram a delegacia (especializada ou não) suas expectativas vão além do registro policial. O interesse em conhecer mais sobre seus direitos e obter informações sobre outros serviços e sobre alternativas para sair da violência faz parte dessa expectativa, assim como ser atendidas com atenção e respeito. Todos estes aspectos do atendimento orientam as possibilidades que uma mulher terá de concretização de seu direito a viver sem violência.

Este atendimento digno está relacionado, por exemplo, com o tempo de espera para efetivar o registro de ocorrência. Na observação do atendimento foi apurado que em

¹³ P403: Supondo que seu marido/companheiro a estivesse maltratando que tipo de ajuda a sra/você buscaria? (Estimulada e múltipla). Pesquisa de Opinião com Mulheres em Belo Horizonte. 2008. (Pasinato e Santos, 2009)

dias em que há maior movimento (com 8 ou 10 mulheres aguardando na recepção) o tempo total de espera chega a ser de pelo menos 6 horas até que a mulher percorra todo o atendimento na delegacia. Foram registrados os tempos médios de 30/45 minutos para o registro policial inicial, 30/40 minutos no setor de psicologia, 20/30 minutos para a orientação jurídica. O longo tempo de permanência foi descrito por Francisca e por Noemi como obstáculos para quem decide procurar ajuda na DECCM. Este tempo é ainda mais longo se considerado que muitas mulheres vão acompanhadas por seus filhos pequenos e muitas vezes não têm dinheiro para comprar alimento enquanto estão ali. Cláudia também sofreu com a espera para o atendimento e em sua opinião este cansaço se reflete como desestímulo para as mulheres e pode também afetar a qualidade do depoimento que é prestado por elas.

É importante observar que o atendimento na Delegacia de Polícia apenas lhes garante que a ocorrência seja registrada e as medidas protetivas sejam solicitadas. Os desdobramentos destes procedimentos dentro da delegacia – com a instauração do inquérito para ouvir testemunhas e o acusado, e fora da delegacia – quando todos os documentos são enviados para o Judiciário – podem ainda levar meses. Neste período muitas mulheres voltam a viver com seus agressores, outras, mesmo conseguindo a separação conjugal permanecem em risco de sofrer novas ameaças e agressões. Entre as quinze mulheres entrevistadas, nenhuma delas experimentou soluções a curto prazo para a situação que estavam enfrentando.

É igualmente importante chamar a atenção para o fato de que após a Lei Maria da Penha, que entrou em vigor em setembro de 2006, ano a ano vem crescendo o volume de procedimentos administrativos que circulam na DECCM, compreendidos assim os inquéritos policiais e os pedidos de medidas protetivas, o que tem tornado a conclusão dos trâmites burocráticos ainda mais morosos. No entanto, o problema da burocratização do atendimento e a ausência de integração entre a DECCM e os serviços da *Rede de Enfrentamento à Violência* não é resultado do novo contexto criado pela Lei Maria da Penha, pois já haviam sido diagnosticados em período anterior à nova legislação (Pasinato, 2006). Marisa, uma das mulheres entrevistadas, havia procurado a DECCM antes da Lei Maria da Penha e não ficou satisfeita com o atendimento que recebeu. Estava sendo ameaçada pelo marido que era usuário de drogas. Além de não conseguir efetivar o registro policial contra ele, a delegada ainda a aconselhou “(...)’ sai do emprego e troca de casa’ Isto é apoio!?(...)” (Marisa, 48 anos, branca, nível superior completo, afastada do trabalho por licença médica por sofrer de depressão)

Além dos serviços policiais, a DECCM também conta com um posto do Instituto Médico Legal (IML) onde são realizados os exames de corpo de delito em casos de violência física. Neste posto, em geral, o exame é feito no mesmo dia e o laudo é anexado no inquérito policial na mesma semana em que o procedimento é instaurado. A instalação deste posto de atendimento na DECCM representou uma conquista importante para o atendimento.

A sede do IML está localizada em bairro distante da delegacia e este deslocamento fazia com que muitas mulheres deixassem de realizar o exame. A falta de prova pericial, por sua vez, pode levar ao arquivamento do inquérito policial.

A DECCM também possui espaços de atendimento jurídico e psicológico, mas o encaminhamento das mulheres para estes serviços não faz parte de um protocolo de atendimento. No caso do atendimento psicológico, os encaminhamentos são realizados de acordo com o estado emocional da vítima e são definidos pela(o) policial que está fazendo o registro inicial da ocorrência. Naqueles casos em que as mulheres chegam visivelmente alteradas, chorando e com dificuldades para contar o que lhes aconteceu, elas são atendidas no setor de psicologia antes mesmo do atendimento policial. Outras são orientadas a passar pelo setor após o registro da ocorrência. O mesmo ocorre com o setor de orientação jurídica.

A abordagem integral para o atendimento dos casos de violência doméstica e conjugal contra a mulher através de políticas e serviços intersectorializados é uma recomendação das políticas e diretrizes da Secretaria Especial de Políticas para Mulheres (SPM/PR) tendo também sido integrada ao texto da Lei Maria da Penha. Os documentos nacionais afirmam o princípio de que o atendimento às mulheres em situação de violência deve contemplar o combate à violência, mas também a prevenção e a proteção das mulheres, bem como garantir a atenção aos agressores com vistas à sua punição e reeducação para uma vida sem violência (Pasinato e Santos, 2008). Expressa também o reconhecimento de que apenas a resposta judicial é insuficiente para garantir que as mulheres possam viver sem violência, sendo também insuficiente para assegurar-lhes o fortalecimento necessário para o exercício de seus direitos.

Neste sentido, a proposta de uma abordagem integral para o enfrentamento da violência mostra-se fundamental para que as mulheres obtenham respostas mais favoráveis para sair da situação de violência e ter acesso a seus direitos. Permite, por exemplo, que sejam dados encaminhamentos que fortaleçam as mulheres para a tomada de decisões, levando em conta suas necessidades e as alternativas que possuem para sair da situação de violência face aos obstáculos sociais, econômicos e culturais, anteriormente mencionados.

A existência de serviços de orientação psicológica e jurídica nas Delegacias da Mulher é um aspecto controverso do atendimento e não existe um padrão no país. A Norma Técnica das DEAMS recomenda que a Delegacia funcione integrada a uma rede de serviços para os quais as mulheres possam ser encaminhadas e onde possam receber o atendimento psicológico, jurídico, social, médico e todo tipo de atenção que seja necessária. Não há um consenso sobre a forma de articulação a ser adotada. (Pasinato e Santos, 2009), e a despeito das recomendações mencionadas, algumas delegacias da mulher continuam oferecendo atendimento psicológico-social e jurídico às suas usuárias, como ocorre em Belo Horizonte. Na forma como este atendimento é prestado parece importante refletir

se estes serviços realmente contribuem para a atenção integral para as mulheres ou se representam um obstáculo para a articulação da Delegacia com a rede de serviços.

Os fluxos de atendimento interno e externo na DECCM não funcionam com esta perspectiva e as mulheres apenas são encaminhadas para outros serviços em situações extremas. Num lado estão aquelas situações em que as mulheres não relatam qualquer situação de violência (ou não falam sobre violência física) e têm seu atendimento direcionado para o NUDEM onde poderão entrar com o pedido de separação conjugal e outras ações relativas aos filhos. No outro extremo estão aquelas mulheres que correm risco de morte e são encaminhadas para o serviço da casa abrigo. Encontrar um equilíbrio para estes encaminhamentos ainda é um desafio a ser enfrentado pela DECCM e por toda a *Rede de Enfrentamento à Violência*, para garantir acesso à justiça e ao exercício de viver sem violência para todas as mulheres que buscam auxílio.

As mulheres entrevistadas também têm uma opinião sobre este atendimento e para elas ter apoio de psicólogo(a) no momento do registro policial contribuiria com maior segurança. Esta opinião é compartilhada por Kátia e Cláudia que relataram experiências de desamparo no momento do atendimento por policiais, mas também depois, quando se sentiram inseguras quanto a ter tomado a decisão certa. Cláudia se refere a esta insegurança,

“Eu acho que deveria ter um acompanhamento,(...) a gente sairia muito mais segura. Porque o medo que dá na hora que você desce aquelas escadas prá sair de lá é muito grande. Você não tem idéia de como é o medo a hora que você desce aquelas escadas. É muito grande....” (Cláudia, 44 anos, parda, 2º grau completo, decoradora)

Com relação à orientação jurídica, a presença de representantes da Defensoria Pública no núcleo de atendimento na Delegacia garante um atendimento mais padronizado. Este serviço também é oferecido para aquelas que manifestam ter interesse na separação conjugal ou apresentam dúvidas com relação à situação dos filhos. Há também casos em que as mulheres comparecerem acompanhadas por advogados particulares – como ocorreu com Marisa e Laura – ou por advogados que trabalham nos centros de referência – como foi o caso de Gabriela, Dora e Betina. Neste caso, as mulheres relataram que seu atendimento foi facilitado pelo fato dos advogados já terem conhecimento sobre o funcionamento da Delegacia e também por conhecerem pessoalmente a Delegada, contato que ocorre a partir da participação de todos nas reuniões da Rede de Enfrentamento à Violência de Minas Gerais.

A despeito dos problemas observados no atendimento na DECCM e avaliação pelas entrevistadas foi positiva, pois a maior parte afirmou que em caso de nova agressão voltaria a procurar a DECCM por entender a importância da intervenção policial. De modo geral, quando se trata de avaliar a importância de ter procurado ajuda institucional para acabar

com a violência em suas vidas, as mulheres julgam que este foi um passo importante que deram, mostrando aos seus maridos-agressores que são capazes de tomar decisões e reagir à situação de violência. Contudo, este reconhecimento não implica em atribuir à DECCM um papel de destaque neste processo. Embora reconheçam a importância que o registro da denúncia à polícia teve para o rompimento com a situação de violência, não foi a formalização desta queixa (através do registro policial) ou a atuação da justiça criminal que resolveu o problema que enfrentavam. Em termos de respostas mais concretas, valorizam mais o apoio psicossocial que obtiveram nos demais serviços da *Rede de Enfrentamento à Violência*, justificando que a recuperação de sua auto-estima foi fundamental para que conseguissem romper com o ciclo de violência no qual viviam.

IMPACTOS NA VIDA DE MULHERES EM SITUAÇÃO DE VIOLÊNCIA

Um dos objetivos do projeto *Acesso à Justiça para Mulheres em Situação de Violência* consiste em conhecer os impactos que as intervenções da Delegacia da Mulher e dos serviços especializados produziram na vida das mulheres e no exercício de seu direito a viver sem violência.

Quando se questiona sobre o papel desempenhado pelas Delegacias da Mulher para erradicar a violência contra a mulher, a primeira resposta que se obtém refere-se à sua contribuição para dar visibilidade ao problema da violência contra as mulheres como um problema social e de políticas públicas. De fato, desde a criação destas delegacias especializadas, seus espaços tornaram-se privilegiado para a observação e para a coleta de informações sobre os perfis das mulheres, de seus agressores, bem como dos contextos nos quais a violência se inscreve e os motivos que parecerem perpetuá-la como prática cultural de violação dos direitos das mulheres. (Izumino, 2002 e 2003; Jubb e Izumino, 2002)

Além disso, as próprias delegadas de polícia responsáveis pelas Delegacias da Mulher tornaram-se interlocutoras privilegiadas e foi possível acompanhar uma crescente politização de seus discursos e sua presença constante nos meios de comunicação, em campanhas e seminários, falando sobre as características da violência e a necessidade de denunciá-la à polícia. É bastante perceptível o impacto que estas aparições têm sobre o atendimento na Delegacia com aumento da procura nos dias que se seguem. Este relato também foi obtido em outros serviços da rede especializada de atendimento.

Na pesquisa de opinião com mulheres residentes em Belo Horizonte, 98,6% das entrevistadas declararam conhecer/ter ouvido falar sobre a DECCM¹⁴. Dentre estas

¹⁴ P501: A sra./você conhece/ouviu falar sobre a Delegacia da Mulher? Pesquisa de Opinião com Mulheres em Belo Horizonte. 2008. (Pasinato e Santos, 2009).

mulheres, 88,5% acreditam que a DECCM é um lugar para facilitar ou fazer a justiça para mulheres que tenham sofrido maus tratos praticados por seus maridos e companheiros¹⁵. Consideram também que as mulheres são tratadas com respeito nas Delegacias da Mulher¹⁶. Na mesma pesquisa apurou-se que 76,6% das entrevistadas acreditam que a DECCM tem contribuído para diminuir os maus tratos na vida das mulheres. Solicitadas a explicar como se dá esta contribuição, a maior parte entende que os homens têm medo da intervenção policial (33,7%) e as mulheres aprenderam sobre seus direitos (33,7%)¹⁷. A importância deste reconhecimento também é percebida pelas policiais que atuam na DECCM. Na opinião da escrivã de polícia “(...) elas falam aqui que Delegacia de Mulheres é como se fosse alguma coisa assim um porto..., que elas estão perdidas assim, Delegacia de Mulheres soa como vai resolver a vida delas” (escrivã de polícia DECCM).

As quinze mulheres que foram entrevistadas falam sobre as dificuldades que tiveram que enfrentar quando tomaram a decisão de procurar ajuda para sair da violência. Além dos obstáculos sociais, econômicos, culturais, falam também sobre a superação de muitos obstáculos internos, agravados pela auto estima abalada e pela falta de autoconfiança. “(...) a gente chega mais quebrada no emocional do que no físico (...)” (Gabriela, 40 anos, branca, superior completo, funcionária administrativa em uma empresa privada).

Mesmo enfrentando estas dificuldades, as quinze entrevistadas fizeram uma opção: todas escolheram a separação conjugal como alternativa para sair da situação de violência e a possibilidade de reconstruir outro relacionamento afetivo com mais igualdade e respeito. No momento da entrevista onze mulheres estavam separadas dos maridos/companheiros e tentavam reconstruir suas vidas com ou sem filhos. Outras quatro estavam separadas, mas continuavam a dividir a casa com seus ex-companheiros/maridos. Dentre elas, apenas Francisca e Kátia relataram que ainda sofriam violência por parte de seus companheiros. Justificando sua permanência na relação pela dependência econômica e afetiva, as duas aguardam chegar o momento em que estarão mais fortes para romper definitivamente com o companheiro. Para isto esperam obter ajuda nos serviços. Embora ainda compartilhassem a residência com os companheiros, Betina e Olga relataram que as situações de violência haviam cessado. Betina acredita que esta mudança no comportamento do companheiro seja um reflexo de sua reação à situação de violência e sua mobilização em busca de ajuda. Embora saiba da importância do movimento que empreendeu a entrevistada ainda não se sentia fortalecida o suficiente para levar sua decisão até o final.

¹⁵ P 513: A DM de Belo Horizonte é um lugar para facilitar ou fazer justiça para mulheres que tenham sofrido maus tratos praticados por seus maridos/companheiros? (Pasinato e Santos, 2009).

¹⁶ P511: A sra/você acha que as mulheres são tratadas com respeito na DM?. (Pasinato e Santos, 2009).

¹⁷ P 516: Por que acha que tem contribuído? (N= 314). (Pasinato e Santos, 2009).

Embora as entrevistadas tenham a separação conjugal como desfecho singular para suas histórias de violência, é importante lembrar que durante os contatos que foram realizados para agendar entrevistas, algumas mulheres declinaram ao convite para participar do projeto, alegando que haviam retornado ao casamento e não gostariam de falar mais sobre o assunto. Esta situação é, sem dúvida, bastante freqüente, ou seja, muitas mulheres permanecem no casamento mesmo após o registro policial. É justamente esta situação que moldou o discurso policial e judicial a respeito da “demanda das mulheres” por uma vida sem violência sem o necessário reconhecimento de que a violência que sofreram pudesse ser classificada como crime ou como violação de direitos humanos. Infelizmente, não logramos encontrar nenhuma mulher que permaneceu no casamento e que tivesse disponibilidade (de tempo e emocional) para compartilhar sua história. Romper com o passado de violência não é fácil para aquelas que optam pela separação conjugal. É possível imaginar que para aquelas que permanecem no casamento também não seja. De toda forma, as entrevistadas e a policiais sugerem que o atendimento na Delegacia precisa captar quais são as necessidades expressas pelas mulheres e desta forma além do registro policial, contribuir para que tenham respostas mais adequadas a partir do seu encaminhamento para outros serviços.

Apesar da separação, Alice, Gabriela e Marisa afirmaram que o fim do relacionamento não significou o fim das ameaças e ainda não se sentiam totalmente livres da violência e em segurança. Por esta situação, as três expressaram ter medo, sentimento que se devia, ao menos em parte, ao fato de seus ex-maridos/companheiros não terem recebido nenhum tipo de sanção judicial, o que lhes daria ainda um sentimento de força e poder sobre suas companheiras, como se estivessem acima da lei. “Ele tá aí, como se diz né, ‘não vai me acontecer nada’”. (Heloisa, 44 anos, parda, superior completo, funcionária pública).

Considerando o acesso à justiça formal, ou seja, à justiça criminal com a conseqüente responsabilização dos agressores a partir da imposição de uma penalidade – seja pela condenação a uma pena de prisão ou outra pena alternativa – pode-se afirmar que este acesso não foi concretizado para nenhuma das entrevistadas. Das 10 mulheres que procuraram a Delegacia da Mulher após a Lei 11.340/2006 (Lei Maria da Penha) ter entrado em vigor apenas Laura conhecia o desfecho de seu processo judicial e seu agressor havia sido absolvido. Gabriela, Heloisa e Marisa estavam acompanhando seus processos na justiça e revelaram grande descontentamento com a demora do Judiciário e do Ministério Público para a apreciação das provas e o desfecho judicial. Outras três entrevistadas ainda tinham seus inquéritos tramitando na Delegacia da Mulher e para outras três os inquéritos haviam sido arquivados: Cláudia usou o arquivamento como moeda de troca para que seu marido saísse de casa, Noemi teve seu inquérito policial

encerrado por falta de provas materiais da agressão que sofreu, Francisca não soube informar o motivo do arquivamento.¹⁸

Apesar deste resultado, muitas reconhecem que os problemas que enfrentaram não se devem apenas a uma má atuação da Delegacia. Quando solicitadas a dizer o que fariam em caso de novo episódio de violência, muitas declararam que fariam novamente um registro de ocorrência policial e/ou acionariam a polícia militar. Desta forma, repercutem a idéia amplamente divulgada sobre a importância de denunciar como alternativa para sair da situação de violência. Mesmo demonstrando pouco conhecimento sobre o funcionamento do sistema de justiça, muitas entrevistadas percebem que a demora que enfrentam para o desfecho de seus processos não é de responsabilidade da Delegacia da Mulher, mas deve-se aos atrasos que são provocados pelo Ministério Público e pelo Judiciário.

Além de verem seus agressores sendo responsabilizados pela violência que praticaram, as mulheres de Belo Horizonte afirmam que a saída da situação de violência se faz mediante o acesso a informações sobre direitos, sobre os serviços, sobre os caminhos que podem percorrer. Informações sobre a legislação, sobre direitos relacionados aos filhos e ao patrimônio, são muito valorizadas pelas mulheres e consideradas ingredientes fundamentais para que possam tomar decisões sobre suas vidas. Além disso, para estas mulheres, a vida sem violência pode ser alcançada na medida em que as mulheres adquiram independência financeira, pois para algumas delas esta dependência é a causa da violência que sofreram como no caso de Francisca, Kátia e Dora, três de nossas entrevistadas.

Outras acreditam ser fundamental que as mulheres reconheçam sua capacidade para viver uma vida independente e sem se submeter a qualquer tipo de maus tratos “*As mulheres precisam ser mais confiantes, coisa que eu não sou. As mulheres são capazes de muitas coisas e não sabem.*” (Francisca). Ao falar sobre a ‘capacidade das mulheres’ e como é importante que saibam ‘escolher seus companheiros’ as entrevistadas falam também sobre a importância da recuperação da auto-estima para poderem iniciar uma nova vida, algo que obtiveram através dos serviços da *Rede de Enfrentamento à Violência*.

A aquisição de conhecimentos e o auto-reconhecimento sobre suas próprias capacidades aos quais as entrevistadas se referem implica num duplo processo. Por um lado, há um processo formal de acesso a informações sobre os direitos previstos na legislação nacional e protegidos pelas convenções internacionais e tratados de defesa de direitos humanos. Além de saber que esses direitos existem, as mulheres precisam saber como lutar por sua efetivação e ter acesso às estratégias para seu exercício. Cabe ao Estado e à sociedade garantir

¹⁸ Das outras 5 entrevistadas: uma procurou a delegacia antes da Lei 11.340/2006 e relatou que a única decisão que obteve da Justiça foi para que seu agressor frequentasse as reuniões dos alcoólicos anônimos. Outra entrevistada procurou a Delegacia, mas foi orientada a não fazer o registro da ocorrência. As outras não informaram a fase em que o inquérito policial/processo se encontrava no momento das entrevistas.

que estes direitos sejam consolidados e respeitados. Neste sentido, o que as mulheres de Belo Horizonte ensinam sobre as respostas institucionais é que não existem soluções únicas e incorporar o prisma de gênero às políticas criminais é fundamental para que as respostas judiciais dêem conta da diversidade de experiências vividas pelas mulheres oferecendo decisões que possam garantir para as mulheres o exercício de seus direitos.

Por outro lado, há este processo de *empowerment*, que se refere ao fortalecimento das mulheres para que possam se reconhecer como sujeitos de direitos e desta forma questionar a naturalização das relações violentas e construir relacionamentos afetivos com base na igualdade e no respeito mútuo. Não é possível estabelecer um tempo médio para este processo esteja concluído. Entre as mulheres, Elisa oferece o melhor exemplo de como este caminho pode ser longo. Há onze anos separada de seu marido-agressor, Elisa viveu seis meses na Casa Abrigo e participou dos grupos de reflexão organizados pelo Centro de Apoio à Mulher – Benvinda. Conseguiu reconstruir sua vida ao lado dos quatro filhos, continua participando de atividades organizadas pelo Benvinda e trabalha como artesã, vendendo suas peças na loja de comércio solidário que funciona na sede do Centro. Desde que se separou, teve outros relacionamentos afetivos e com o tempo aprendeu a estabelecer limites para o que espera de uma relação com um homem. E afirma que nunca admitiria passar por uma situação de violência novamente.

Outro ‘sintoma’ dos avanços que fazem neste processo de fortalecimento pode ser encontrado no desejo de algumas entrevistadas em ajudar outras mulheres que vivem em situação de violência, para que elas também possam se livrar dessa situação. Laura, por exemplo, buscou informar-se sobre a Lei Maria da Penha e sobre as diferentes formas de manifestação da violência contra a mulher e além de usar seus conhecimentos para seu fortalecimento, alertou uma empregada que vinha sofrendo violência doméstica sobre a necessidade de denunciar na polícia. Heloisa também diz orientar mulheres que sofrem violência. Marisa foi mais e além de estudar Direito e aprofundar seu conhecimento sobre a Lei Maria da Penha criou uma comunidade no Orkut (site de relacionamento) através do qual divulga notícias e informações sobre a lei, sobre a violência doméstica e está engajada na luta em defesa da aplicação integral da Lei Maria da Penha .

As avaliações que as mulheres fazem sobre os serviços especializados que formam a *Rede de Enfrentamento à Violência* em Belo Horizonte são, de modo geral, mais positivas do que aquelas que fazem sobre o sistema de justiça criminal. As mulheres reconhecem nos centros de referência um local onde foram acolhidas, onde puderam expressar suas dúvidas e seus sentimentos e onde receberam palavras de apoio e orientação. Os dois centros de referência existentes em Belo Horizonte – Centro de Apoio a Mulher – Benvinda e o Centro Risoleta Neves de Atendimento (CERNA) são descritos como locais onde as mulheres encontram apoio para reconstruir suas vidas e para recuperação de sua auto-estima. O tempo para que isso ocorra e o fortalecimento emocional que

necessitam é variável, mas isto não é colocado como um problema pelas mulheres que parecem reconhecer as dificuldades deste processo interno e vêem nos profissionais que dão atendimento importantes aliados neste percurso. Neste sentido, a Casa Abrigo também foi descrita como uma etapa fundamental na vida daquelas mulheres que ficaram temporariamente abrigadas. Em suas entrevistas é possível perceber que o período que passaram no abrigo representou um momento importante de ruptura com o passado e com o companheiro violento, como ocorreu com Elisa, Alice e Isabela.

O NUDEM- Núcleo de Direitos da Mulher da Defensoria Pública e a Promotoria Especializada de Violência Doméstica e Familiar também são vistos como locais de acesso a informação e, para algumas entrevistadas, estes serviços são apontados como aqueles em que suas queixas foram recepcionadas e receberam encaminhamento. Foi o caso de Dora que só teve acesso às medidas protetivas com a intervenção do Ministério Público. Para elas é nítida a diferença de empenho entre as instituições para que a Lei Maria da Penha seja aplicada. Na Defensoria e na Promotoria, as mulheres relatam que o atendimento é mais atencioso e há maior disponibilidade dos profissionais para ouvir a mulher e fazer as orientações necessárias. A grande diferença que apontam entre o atendimento que recebem nos serviços da rede, comparativamente àquele prestado pelas delegacias de polícia, inclusive na delegacia especializada, é o excesso de burocratização que orienta o atendimento nas instituições de segurança pública, contrapondo-se a um atendimento humanizado encontrado nos outros espaços.

Em favor da Delegacia Especializada de Crimes contra a Mulher, pode-se argumentar que a demanda encaminhada para a DECCM é superior àquela que chega à Defensoria Pública e à Promotoria, ou mesmo aos Centros de Referência, razão pela qual os policiais teriam menos tempo para dar um atendimento mais cuidadoso para as mulheres. Contudo, assim como ocorre na DECCM, os outros serviços da Rede também trabalham com estruturas reduzidas e poucos recursos humanos. Na Promotoria especial são três promotores de justiça e dois assistentes, além de estagiários que não fazem o atendimento direto às mulheres. O NUDEM também funciona com um quadro reduzido de defensores públicos – apenas três – além de uma assistente social e uma psicóloga. O mesmo quadro de precariedades se repete pelos demais serviços da rede.

Estamos, portanto, diante de problemas cujas naturezas são distintas. A falta de estrutura material e de recursos humanos, seguramente afeta a qualidade do atendimento e traz prejuízos para as mulheres, mas estas carências não podem servir como justificativa para um atendimento que não seja pautado no respeito e na promoção dos direitos e da segurança para todas que procuram os serviços. As diferenças na forma como os atendimentos se estruturam e são oferecidos devem-se muito mais as práticas decorrentes da cultura institucional do que a uma precariedade de recursos humanos ou materiais. A não valorização da violência contra a mulher como crime e o seu não reconhecimento como

violação de direitos humanos parece mais arraigado nas práticas policiais do que nas práticas dos outros serviços. Neste aspecto, é importante lembrar que alguns destes serviços – como o NUDEM e a Promotoria Especial de Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher - nasceram com ‘vocações’ mais claramente definidas dentro de uma política nacional de enfrentamento a violência contra as mulheres. As Delegacias da Mulher sustentam o título de primeira política pública para o enfrentamento à violência contra as mulheres, mas nasceram, multiplicaram-se e sustentaram-se durante anos sem ter o apoio de leis ou de outras políticas públicas com as quais pudessem atuar de forma colaborativa.

Após ouvir as mulheres e os relatos de suas experiências de atendimento nos serviços, parece correto afirmar que apesar da pequena articulação entre os serviços, estes conseguiram oferecer as condições para refletir sobre suas vidas e as informações que necessitavam para decidir os caminhos que desejam trilhar para viver sem violência.¹⁹ Uma melhor integração entre os serviços e sua articulação para um atendimento focado nas mulheres poderá permitir que elas façam estas escolhas com mais segurança e com maiores chances de superar os obstáculos sociais e culturais que tornam os seus caminhos para uma vida sem violência, mais morosos e complicados.

CONCLUSÕES

*“Fiquei pensando na sua pergunta,
se mudou alguma coisa na violência praticada contra as mulheres.
Mas, se a gente disser que nada mudou
a gente vai dizer que não adiantou ter delegacia da mulher?
....eu gostaria de pensar que mudou, mas ainda vai levar muito tempo
para que a mudança seja mais perceptível”*

Dra. Umbelina Lopes. Defensora Pública /NUDEM

A pesquisa *Acesso a Justiça para Mulheres em Situação de Violência* teve como objetivo conhecer os impactos que a Delegacia da Mulher pode provocar na vida de mulheres que sofrem violência e fazem o registro policial contra seus agressores. Este artigo apresenta

¹⁹ É claro que este sucesso não é absoluto. Em entrevistas realizadas nos Centros de Referência durante o estudo sobre a rede de serviços (Pasinato, 2006), as equipes relataram que muitas mulheres não conseguem romper com os vínculos afetivos com seus agressores. Existem casos em que, mesmo tendo passado por um período no abrigo, quando saem do serviço voltam a viver com os agressores. Para algumas, esta passagem pelo atendimento ajuda a mudar a relação e acabar com a violência, para outras o atendimento não é suficiente e terminam voltando para a relação e a violência. Não são raros os casos em que, meses depois iniciam todo o percurso de busca de auxílio numa nova tentativa de sair da violência. O importante, nestes casos, é que os serviços as recebem como se fosse a primeira vez que procurassem ajuda, sem julgamento pelas decisões do passado, sem negar informações ou alternativas que já tenham sido oferecidas anteriormente.

uma versão condensada dos resultados obtidos. Procurou-se aqui sintetizar os principais resultados das entrevistas em profundidade realizadas com mulheres que registraram ocorrências policiais e/ou recorreram aos serviços especializados em atendimento para mulheres em situação de violência. O objetivo foi dar voz às mulheres e a partir de suas histórias compreender a atuação da Delegacia Especial de Crimes Contra a Mulher e os resultados que trouxe para essas mulheres. Outro objetivo da pesquisa consiste em fazer recomendações para que esta política possa ser aprimorada contribuindo para o exercício dos direitos pelas mulheres.

A DECCM tem 22 anos de funcionamento e seu trabalho tem reconhecimento pela sociedade e pelas mulheres de Belo Horizonte. Quando se busca conhecer a efetividade das respostas que oferece para as mulheres, uma primeira conclusão deste estudo refere-se à falta de padronização do atendimento que é oferecido pela Delegacia da Mulher que provoca a exclusão de algumas mulheres no atendimento e, conseqüentemente no acesso à justiça e no exercício de seus direitos. As práticas e as rotinas policiais fazem com que muitas mulheres deixem de ter suas expectativas atendidas e para muitas delas isto significa continuar vivendo em situação de violência. Estas práticas precisam ser revistas à luz das experiências aqui observadas de forma a tornar o atendimento mais amplo, inclusivo e adequado à Lei Maria da Penha e às diretrizes da Política Nacional de Enfrentamento à Violência.

Observou-se que as mulheres entrevistadas e os profissionais que trabalham nos serviços da *Rede de Enfrentamento à Violência* carregam diferentes concepções de acesso à justiça, ainda que haja uma maior valorização da concepção de acesso à justiça formal – fruto das discussões em torno da aplicação da Lei Maria da Penha. Observou-se também, que entre as entrevistadas há um grande expectativa por respostas desta justiça formal, com a responsabilização de seus agressores. Estas mulheres também ajudaram a refletir sobre as concepções que giram em torno da proteção da família, mostrando que existem diferentes formas de conceber essa proteção e que não necessariamente entendem que precisam se manter na situação de violência para proteger a família. A proteção e a segurança dos filhos pode ser uma motivação poderosa para que a mulher decida sair da situação de violência, sem que tenha reconhecido o seu próprio direito a viver sem violência.

Este reconhecimento sobre os direitos foi o ponto de partida para as mulheres entrevistadas, e foi sendo consolidado na medida em que avançaram no percurso em busca de ajuda. Quando falam sobre seu fortalecimento (“*empowerment*”) as entrevistadas descrevem um duplo processo: um é formal, coletivo, refere-se ao conhecimento sobre cidadania, garantia dos direitos e mecanismos para seu exercício; outro é individual, subjetivo, de apropriação desses direitos e de auto-reconhecimento como sujeito capaz de exercê-los. Através de suas narrativas as mulheres mostraram que estes processos não são fáceis, não se desenvolvem de maneira simples e a curto prazo,

nem se desenvolvem da mesma forma para todas. Se os processos externos dependem da existência de políticas sociais, os processos internos dependem da forma como estas políticas são executadas através da intervenção dos profissionais que atuam nos serviços e das redes de apoio pessoal. Diante das oportunidades que tiveram, algumas reagiram logo na primeira vez que sofreram uma violência, outras precisaram recorrer várias vezes a diferentes serviços até que a situação de violência fosse deixada para trás. Nem sempre sair da violência resultou em ter acesso à justiça e nem todas já se sentiam fortalecidas para viver a vida de forma livre e com autonomia.

A Delegacia da Mulher deu sua contribuição neste processo, mas tem muitas falhas na forma como atende as mulheres e como aplica a Lei Maria da Penha. As práticas policiais ainda dão sustentação para a desigualdade de gênero. Conseqüentemente, não se pode afirmar que tenha garantido o acesso das mulheres à justiça. Mas a Delegacia da Mulher não é a única responsável pelos obstáculos que as mulheres enfrentam. Todo o fluxo do sistema de justiça criminal precisa ser repensado na forma como lida com a violência baseada no gênero.

A Lei Maria da Penha trouxe inovações para o cenário jurídico nacional. Seu texto tem importantes contribuições para fazer com que o sistema de justiça contemple as diferenças de gênero no acesso à justiça e à cidadania para as mulheres e promover a superação das desigualdades no exercício dos direitos. Para que os benefícios previstos na lei se tornem realidade, as práticas judiciais e os fluxos da justiça precisam ser repensados e ajustados às especificidades da violência baseada no gênero. Neste sentido, o referencial analítico de gênero e poder adotado por esta pesquisa permite contribuir para o aprimoramento das políticas públicas locais. Neste ponto é preciso concordar com a defensora pública: desde que as delegacias da mulher foram criadas no país muitas coisas mudaram na forma como se define a violência, no seu reconhecimento público e no compromisso do Estado para coibir a suas práticas, mas ainda vai levar muito tempo para que estas mudanças sejam perceptíveis para toda a sociedade.

As políticas de enfrentamento a violência contra as mulheres em Belo Horizonte estão passando por importante momento de transformação. Além das reformas na segurança pública, a adesão do governo estadual ao Pacto Nacional de Enfrentamento a Violência contra as Mulheres, assegurará o investimento de recursos financeiros na formulação e aprimoramento destas políticas nos próximos anos. Uma destas mudanças é a recente aprovação para a construção de um prédio próprio para a instalação do CIM – Centro Integrado da Mulher, com previsão de recursos para formação e capacitação de policiais e profissionais dos serviços da Rede. Trata-se de uma importante iniciativa do governo de Minas Gerais e da Polícia Civil e espera-se que os resultados do projeto *Acesso a Justiça* possam contribuir para que estes serviços se organizem para garantir o acesso das mulheres a justiça e o exercício de seus direitos.

BIBLIOGRAFIA

- Coelho, Carolina Marra Simões; Caldas, Daniele Aparecida Costa e Gomes, Márcia de Cássia. 2008. “Políticas de enfrentamento à violência contra as mulheres em Belo Horizonte”. En *Pensar BH/Política Social*, N° 20 (Política Social – Especial Mulher). Belo Horizonte: Prefeitura de Belo Horizonte, pp. 19-22
- Debert, Guita G. 2006. “Conflitos Éticos nas Delegacias de Defesa da Mulher” En Debert, Guita e Gregori, Maria Filomena e Piscitelli, Adriana (orgs.) *Gênero e distribuição da justiça: as delegacias de defesa da mulher na construção das diferenças*. Colección Encuentros. Campinas: Pagu/UNICAMP. pp. 13-56
- Izumino, Wânia Pasinato. 1998. *Justiça e violência contra a mulher. O papel do Sistema Judiciário na solução dos conflitos de gênero*. São Paulo: FAPESP/Annablume.
- Izumino, Wânia Pasinato. 2002. “Delegacias de Defesa da Mulher e Juizados Especiais Criminais: contribuições para a consolidação de uma cidadania de gênero”. En *Revista Brasileira de Ciências Criminais*. IBCCRIM. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais. Año 10. N° 40. octubre-diciembre, pp. 282-295.
- Izumino, Wânia Pasinato. 2003. *Justiça para todos: Juizados Especiais Criminais e a violência de gênero*. Tese de doutorado, Universidade de São Paulo, Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, São Paulo. FFLCH/USP, tesis de doctorado. Versión electrónica disponible en <www.nevusp.org.br/publicacoes>.
- Jubb, Nadine and Izumino, Wânia Pasinato. 2002. *Women and policing in Latin America: a revised background paper*. Toronto: Centre for Research on Latin America and the Caribbean (CERLAC). York University, Toronto, 44 pp.
- Lei 11.340/2006 “Maria da Penha”. Governo Federal. Brasil: 2006.
- Pasinato, Wânia. 2006. “Rede de serviços para enfrentamento da violência contra as mulheres em Belo Horizonte: um estudo de caso”, En Leocádio, Elcylene e Libardoni, Marlene (org.). *O desafio de construir redes de atenção às mulheres em situação de violência*. Brasília: AGENDE.
- Pasinato, Wânia e Santos, Cecília M. dos. 2008. *Mapeamento das Delegacias da Mulher no Brasil*. 2008. PAGU/UNICAMP/CEPLAES/IDRC, En <<http://www.ceplaes.org.ec/AccessoJusticia/ceplaes-perfil-es.html>>

- Pasinato, Wânia e Santos, Cecília M. dos. 2009. *Percepções sobre direitos das mulheres, acesso à justiça e conhecimento sobre as Delegacias da Mulher e a Rede de Serviços. Pesquisa de opinião com as Mulheres de Belo Horizonte*. PAGU/UNICAMP/CEPLAES/IDRC, En <<http://www.ceplaes.org.ec/AccessoJusticia/ceplaes-perfil-es.html>>
- Sapori, Luiz Flávio e Andrade, Scheilla Cardoso P. de. 2007. “Arranjos institucionais e políticas de segurança pública na sociedade brasileira”, En Cruz, Marcus Vinicius Gonçalves da; Batitucci, Eduardo Cerqueira. (orgs.). *Homicídios no Brasil*. Rio de Janeiro: Editora FGV, pp. 191-228
- SPM - Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres (SPM). 2006. Norma técnica de padronização das Delegacias Especiais de Atendimento a Mulheres – DEAMS. SPM - Secretaria Especial de Políticas para Mulheres/Presidência da República, En <www.presidencia.gov.br/spmulheres>.
- UNODC. 2005. *Good Practices in combating and eliminating violence against women”, Report of the expert group meeting*. UNDAW/UNODC, mayo, 40 pp.

Direitos, Violência de Gênero e Justiça. Estudo das Delegacias da Mulher: Cuenca, Equador¹

Gloria Camacho Z. – Katty Hernández B.

Verónica Redrobán H.

INTRODUÇÃO

No Equador, a investigação foi realizada no distrito de Cuenca por uma equipe interdisciplinar do *Centro de Planificación y Estudios Sociales* (CEPLAES) e contou com o apoio da *Corporación Mujer a Mujer* da cidade de Cuenca (COMAM). A seleção deste distrito baseou-se nos critérios definidos em nível regional: que as Delegacias locais estejam funcionando há aproximadamente cinco anos, que sejam representativas do conjunto de delegacias especializadas do país, que atendam a população urbana e rural, que sejam representativas da diversidade populacional, e que as DMs (CMF – Comisaría de la Mujer y de la Familia – no Equador) se mostrem receptivas e desejem participar da pesquisa.

Do mesmo modo que no estudo comparativo regional, a investigação realizada em Cuenca reuniu as perspectivas dos distintos atores relacionados com as delegacias especializadas da localidade: mulheres usuárias e funcionários(as) das Delegacias da Mulher, atores estatais e da sociedade civil, organizações de mulheres, movimento feminista, tomadores de decisões das políticas públicas e a população feminina em geral. Foi guiada pelas quatro hipóteses comuns e seguiu os lineamentos teórico-metodológicos acordados entre a equipe regional.

Assim, a dimensão de gênero constitui a entrada principal para a análise e a reflexão, uma vez que esta nos aproxima das relações desiguais de poder que são tecidas, entre outras, dentro das relações conjugais e, que dão origem à violência contra a mulher; porém, este

¹ O presente resumo foi elaborado com a colaboração de Estefany San Andrés H., a quem agradecemos por seu trabalho e apoio.

enfoque foi conjugado com outras categorias analíticas como poder, violência doméstica, cidadania, direitos e justiça de gênero; e outras variáveis como a diversidade sócio-cultural; ampliando nossa análise desde uma perspectiva também interseccional. Deste modo, o conceito de *gênero* explica que “ser homem” e “ser mulher” não responde a um determinismo biológico; mas é o contexto histórico, social, econômico e cultural que define as identidades genéricas, outorgando-lhes valorações desiguais que produzem discriminações, sobretudo para as mulheres. Estas classificações marcam a distribuição do poder que se traduz em relações desiguais e hierárquicas entre homens e mulheres. Assim, o *poder* é também uma construção histórico-social que supõe um jogo de relações assimétricas não somente no âmbito público, mas também nas relações cotidianas entre os sujeitos. Para este estudo, assume-se que as construções de gênero atribuem poder ao masculino; daí, que estes lineamentos permitem explicar a violência doméstica. Por outro lado, é importante entender a *cidadania* como uma construção social dinâmica em estreita relação com o tema dos direitos; onde o Estado desempenha um papel central, visto que deve criar os mecanismos e oferecer as garantias para que as pessoas possam defender e exercer seus direitos. Isto nos leva a incluir mais uma categoria: a justiça de gênero; que relaciona de maneira crítica a justiça com os direitos, a cidadania e as relações entre os sexos; procurando garantir a igualdade de todas as pessoas não somente no nível discursivo, mas na prática legal, social e institucional. Desde esta perspectiva feminista, o gênero, a cidadania, o direito e a justiça de gênero estão ligados ao tema do poder e, por isso, implicam um posicionamento crítico e político frente à violência contra as mulheres.

Em termos metodológicos, este estudo de caso apoiou-se em um enfoque qualitativo e quantitativo que combinou técnicas de investigação sócio antropológicas e de análise estatística. Além disso, para poder obter uma visão micro e macro, ao mesmo tempo, coletaram-se depoimentos e entrevistaram-se as seguintes pessoas: mulheres usuárias das DMs do distrito de Cuenca, funcionários(as) das DMs, e distintos atores relacionados com o tema, além de uma enquete dirigida à população feminina deste território. A temática analisada, em cada caso, girou em torno das percepções e concepções sobre a violência, os direitos e acesso à justiça para mulheres que vivem maltrato na relação conjugal; assim como em relação a qualidade do serviço das DMs e suas contribuições para enfrentar esta problemática.

O processo investigativo contemplou quatro momentos. O primeiro constou de um *mapeamento nacional dos modelos vigentes das DMs*, que se baseou em um estudo bibliográfico e informação complementar com entrevistas semi-estruturadas com especialistas em temas de violência de gênero. Em uma segunda etapa, realizou-se uma *enquete populacional* com mulheres adultas no distrito (área urbana e rural)².

² O respectivo questionário foi igual ao aplicado nos outros países, sob critérios éticos; mas ajustado à realidade local.

A amostra foi definida mediante um processo aleatório sistemático. Analisaram-se 432 questionários (220 no setor urbano e 212 no setor rural), garantindo a representatividade de toda a localidade. Adicionalmente, aplicaram-se na saída das DMs 30 *entrevistas curtas* para coletar as primeiras impressões das usuárias sobre a qualidade do serviço. O terceiro momento do processo investigativo foi de recorte mais qualitativo e centrou-se na realização de *entrevistas em profundidade com mulheres usuárias das DMs* (25 entrevistas) e *com funcionários(as) das DMs do distrito* (5 entrevistas), *bem como outros atores e serviços locais relacionados*, tanto governamentais como não governamentais (17 entrevistas). Complementou-se a informação com várias visitas de observação às DMs. Finalmente, realizou-se um fórum nacional na cidade de Cuenca para socializar os resultados do estudo e coletar recomendações que ajudem no fortalecimento das instâncias especializadas e, assim, contribuir para melhorar as políticas públicas para que as mulheres exerçam plenamente seu direito a uma vida sem violência.

DELEGACIAS DA MULHER E DA FAMÍLIA: CONTEXTO, EVOLUÇÃO E PERSPECTIVAS

Com o fim de familiarizar o(a) leitor(a) com a região de estudo e com as instâncias especializadas aqui analisadas, faremos uma contextualização geral do Equador e do distrito de Cuenca, bem como da situação de violência contra a mulher vivida a nível nacional e local; fazendo uma primeira aproximação às DMs no país e em Cuenca.

O distrito de Cuenca (formado por 21 localidades rurais e 15 urbanas) é um dos quinze distritos da Província de Azuay, localizado na região Centro-Sul do Equador. Sua extensão territorial é de 319.651 hectares e sua população total é de 436.688 habitantes, dos quais unicamente 20,8% localizam-se na área rural. 86,4% das pessoas autoidentificam-se como mestiças, 9,5% como brancas e 2,7% como indígenas³. A alta taxa de migração masculina para o exterior reflete-se na maioria de população feminina (53,1%). Trata-se de um distrito com um desempenho econômico relativamente bom dentro do contexto nacional. Em 2003, de acordo com o *Sistema de Indicadores Sociales de Ecuador* (SIISE) [Sistema de Indicadores Sociais do Equador], a população com necessidades básicas insatisfeitas neste distrito é de 42% frente a 76,8% registrados no resto do país. Além disso, os indicadores de educação (taxa de escolarização básica: 87,5 para mulheres e 88,2 para homens; e universitária: 20,4 para mulheres e 20,9 para homens) superaram significativamente os indicadores registrados a nível nacional; sendo um dos distritos com as taxas de analfabetismo mais baixas.

³ 1,4% restante abstiveram-se de responder a esta pergunta.

Apesar de apresentar, em termos gerais, melhores condições socioeconômicas, as brechas de gênero ainda persistem tanto em nível local como em todo o território equatoriano. Por exemplo, são claras as desvantagens das mulheres no âmbito de trabalho (menores remunerações, maior desemprego e subemprego, menor acesso à previdência social). O tema da discriminação étnica também aprofunda esta desigualdade de gênero. Deste modo, a discriminação vivida pela população feminina se expressa, também, nos altos índices de violência de gênero que enfrentam tanto no âmbito público como no privado, e constitui-se num dos principais problemas vividos em nível nacional; do mesmo modo que em vários países da América Latina.

No Equador, em meados da década de oitenta, aparecem as primeiras notícias e ações públicas sobre a violência contra as mulheres, até então silenciada e considerada um assunto privado, onde o Estado e o aparelho de justiça não tinham ingerência. A violência doméstica não estava tipificada como delito ou contravenção, pelo que não podia apresentar uma queixa e o Código de Procedimento Penal proibia expressamente qualquer queixa entre cônjuges, com a justificativa de preservar a unidade familiar. Perante esta realidade, as organizações e os movimentos de mulheres começaram a demandar mudanças na legislação, e a advogar pela criação de espaços especializados para atender e punir este tipo de violência. Todo este processo desenvolve-se graças à confluência de diversos fatores e esforços.

No marco internacional, alguns acontecimentos importantes incidiram no país como antecedentes para a criação das DMs, principalmente as convenções adotadas para garantir os direitos das mulheres, tal como se descreve na introdução desta publicação. Em nível nacional, as organizações de mulheres equatorianas realizaram várias ações encaminhadas a colocar este tema no cenário público e exigir a intervenção estatal. Na segunda metade da década de 80, surgem os primeiros escritos alusivos ao problema em meios jornalísticos. Neste mesmo período, várias ONGs incorporam a seu trabalho o tema da violência e abrem serviços legais alternativos para o atendimento a mulheres. Também, durante estes anos realizaram-se fóruns, seminários e eventos de reflexão e capacitação, junto a um processo crescente de organização e mobilização das mulheres, e de um trabalho orientado para a incidência política.

A primeira preocupação do Estado equatoriano com esta situação manifesta-se com a criação, em 1979, da *Oficina Nacional de la Mujer* [Escritório Nacional da Mulher] que, em 1986, ganha maior status e transforma-se na *Dirección Nacional de la Mujer* (DINAMU). [Diretoria Nacional da Mulher – DINAMU] Algumas iniciativas foram impulsionadas por esta instância, como a criação de uma casa abrigo para mulheres em situação de violência, a organização de cursos de capacitação em violência e gênero e a instalação de uma linha telefônica *Hilo Lila*, que dava apoio de emergência para mulheres que estavam sofrendo violência; enviando-lhes a consultórios legais gratuitos.

Ao iniciar a década de 90, multiplicaram-se as organizações de mulheres⁴, as iniciativas e os estudos para combater a violência de gênero. Todo este acionar, apoiado pela cooperação internacional, possibilitou o desenvolvimento de reformas legais e políticas públicas para garantir os direitos das mulheres e pôr em marcha as DMs em 1994, principal ação política estatal implementada para enfrentar a violência contra as mulheres. Depois, em 1995, promulgou-se a Lei 103 de combate à violência contra a mulher e a família, fato que fundamentou o funcionamento das recentes delegacias. Em 1998, a Constituição Política do Equador acolheu muitas das demandas das mulheres, reconhecendo a violência de gênero como uma violação aos direitos humanos

Apesar de todos os avanços alcançados neste tema, a violência de gênero no país continua sendo um problema grave que se sustenta em vários indicadores sociais. Segundo uma enquête nacional, 9,6% das mulheres entre 15 e 49 anos acusam ter sofrido violência sexual; entre 2005 e 2007 houve 26.818 queixas por delitos sexuais, cifra bastante alta, considerando que muitos destes são silenciados por múltiplos motivos; entre as mulheres com relações de convivência, 41% declaram ter sofrido violência psicológica ou maltrato verbal por parte do esposo/companheiro, 31% violência física e 12% violência sexual. Contudo, a complexidade deste problema torna-se evidente quando se considera que mais da metade das mulheres que sofreram violência física ou sexual de seu esposo/companheiro no último ano, não buscaram ajuda de nenhuma pessoa ou instituição (Endemain, 2004). Este fato demonstra que ainda há um longo caminho por percorrer para que o direito das mulheres a uma vida sem violência seja respeitado, e para que as DMs se constituam em verdadeiros espaços de acesso à justiça para aquelas mulheres que vivem em situação de violência.

As DMs no Equador não são instâncias policiais como nos outros países latino-americanos, mas constituem-se em espaços especializados para conhecer, julgar e punir as contravenções por violência intrafamiliar. Isto acontece porque até hoje⁵ o sistema de administração de justiça, em matéria penal, divide as competências de acordo com a gravidade da falta: enquanto os delitos são conhecidos pelos juízes e tribunais do Poder Judiciário, as faltas ou contravenções (conflitos ou infrações de menor quantia) são tramitadas por instâncias que dependem do Executivo, como são as *Intendencias* (instituições de nível hierárquico superior às Delegacias), as Delegacias Nacionais de Polícia, as DMs e as representações do governo central nos distritos.

As DMs, desde sua criação até hoje, passaram por três diferentes etapas, visto que seu modelo de gestão e atendimento sofreu modificações, sem que tenham deixado de ser

⁴ Nos anos 90, consolidaram-se três organizações nacionais: o *Foro Permanente de la Mujer Ecuatoriana* (1994), a *Coordinadora Política de Mujeres* (1996) e o *Movimiento de Feministas por la Autonomía* (1997).

⁵ Em 2009 aprovou-se o Código Orgânico da Função Judiciária que dispõe a unicidade do sistema judiciário, porém, esta disposição ainda não foi operacionalizada.

espaços orientados a oferecer um serviço específico e integral às mulheres em situação de violência, finalidade que nem sempre tem sido efetiva por múltiplas circunstâncias. Ao serem as DMs o produto de uma transformação de cinco Delegacias Nacionais de Polícia já existentes, em delegacias especializadas para atendimento a mulheres vítimas de violência, em um primeiro momento estas eram muito similares às primeiras, em sua estrutura e funções. Em pouco tempo, porém, colocou-se em funcionamento um modelo de cogestão entre o Estado e a sociedade civil através de uma ONG que se responsabilizava em prestar assessoria legal, apoio psicológico e social às usuárias. Junto a ela, a DINAMU participou capacitando o pessoal das delegacias e da ONG, e era a entidade qualificadora da viabilidade para a criação de novas delegacias. É com este modelo tripartite de gestão que as DMs ganham identidade própria, evidenciam a importância de oferecer atendimento integral e especializado a estas mulheres, e, consolida-se sua institucionalidade com a promulgação do Acordo Ministerial de 1997, que estabelece a criação de 22 DMs adicionais. Com a aprovação da Constituição de 1998, a qual dispôs que as instâncias de administração de justiça do Executivo deviam passar à Função Judiciária⁶, foi discutido e aprovado, em 1999, um novo modelo denominado *Modelo de DM em transição ao poder judiciário*, enfatizando a garantia do exercício de direitos e o acesso à justiça das mulheres maltratadas; é o modelo que está em vigor até hoje. A partir de 2002, inicia-se outra etapa nas DMs, quando a ONG e a CONAMU deixam de participar em sua gestão. Atualmente, estas instâncias estão em um processo de transição para se converterem em juzgados especializados deixando de depender do Executivo, devido ao processo de reforma institucional e legal pelo qual atravessa o país.

Cabe observar que, nos últimos anos, as políticas públicas para enfrentar a violência contra as mulheres ampliaram-se; no contexto do novo governo estão acontecendo mudanças profundas nas normas, na estrutura e na gestão do Estado; mas também no enfoque e alcance das políticas em geral, sobretudo naquelas relacionadas com os direitos humanos e com o direito a uma vida livre de violência. Estas mudanças concretizam-se, entre outras, em vários instrumentos legais de planificação nacional e no Decreto Executivo N° 620, através do qual a erradicação da violência de gênero constitui-se em uma política de Estado que também conta com recursos econômicos específicos para sua implementação.

São mudanças e reformas essenciais e inadiáveis para continuar na luta contra a violência, principalmente porque esta continua sendo uma problemática que afeta a uma grande porcentagem de mulheres equatorianas e do Distrito de Cuenca. Neste último, de forma similar ao que acontece no resto do país, a violência contra a mulher é um problema de grandes dimensões, e um indicador são as 6.580 queixas apresentadas pelas mulheres

⁶ Alteração que não foi colocada em prática

nas DMs entre 2005 e 2007. Tanto a sociedade civil como o Município de Cuenca⁷ empreenderam ações para enfrentar esta problemática; o mesmo foi feito no Estado. Assim, criou-se no Distrito de Cuenca, em 1994, uma das primeiras cinco DMs existentes a nível nacional, a segunda foi em 2004. Desde 1999, com a conformação da *Red Interinstitucional de Atención y Prevención de la Violencia Intrafamiliar* (RIAP-VIF) [Rede Interinstitucional de Atenção e Prevenção da Violência Intrafamiliar], integrada por 32 organizações da sociedade civil, realizaram-se várias contribuições a estas instâncias desde diversos setores como saúde, educação e assessoria legal.

VIOLÊNCIA DOMÉSTICA, DIREITOS E ACESSO À JUSTIÇA

O que significa ter acesso à justiça e o exercício do direito a uma vida sem violência para as mulheres e os diferentes atores envolvidos com as DMs? Esta é a pergunta central que motiva a reflexão analítica deste parágrafo. Nele apresenta-se um debate em torno de diversas concepções que circulam, entre estes atores locais, sobre a violência dentro da relação conjugal, os direitos das mulheres, e o acesso à justiça; seus encontros e desencontros sobre as noções e expectativas das mulheres usuárias das DMs, e como tais percepções incidem nas ações tomadas por cada ator.

Devido à crise do Estado Liberal, no fim do século XX, o tema da justiça e dos direitos fundamentais das pessoas como simples declaração de princípios é questionado, visto que desde diversos setores se expõe que a consagração formal dos direitos não garante sua plena realização; daí que promovam o avanço para a promoção e garantia plenas do exercício de tais direitos como responsabilidades diretas do Estado. A partir deste questionamento, inicia um debate que ainda não está concluído, uma vez que ainda não foi possível construir um só significado ou definição de *justiça e acesso à justiça*. Contudo, todas as acepções coincidem em ver este tema como um direito, visto que se apoiam no princípio de que a justiça, em si mesma, é a expressão de um conjunto de direitos humanos. Apesar desta característica comum, nem todas as pessoas veem o acesso à justiça do mesmo modo. Por um lado estão aquelas que se posicionam somente desde a igualdade legal, considerando o acesso à justiça como o fato de que todas as pessoas teriam as possibilidades reais de defender seus direitos, recorrendo a órgãos do poder judiciário. Esta posição é amplamente questionada por vários movimentos sociais, entre eles os movimentos feministas e de mulheres, já que não consideram a desigualdade socioeconômica da América Latina, nem a distinta posição ocupada pelos

⁷ Desde 2002 o Município conta com o Plano de Igualdade de Oportunidades para Mulheres e Homens, marco que tem servido de apoio para o trabalho das DMs e da RIAP-VIF.

diferentes sujeitos socioculturais. Assim sendo, o direito do acesso à justiça, tal como foi concebido, não é igual para todas as pessoas, pelo que se faz um chamado a repensar “a justiça” e “o acesso à justiça” além da noção hegemônica, e concebendo o tema desde a equidade dentro da diversidade. Esta voz de alarme fortaleceu-se nos anos 90 com os movimentos feministas, que consideram que não haverá verdadeiros direitos humanos sem direitos das mulheres, nem existirá justiça social sem justiça de gênero; a qual implica não somente uma responsabilidade direta por parte do Estado, mas o empoderamento das mulheres e sua consolidação como sujeitos sociais e políticos. Desde este enfoque, consegue-se um processo de expansão do marco tradicional dos direitos humanos, reconhecendo a violência de gênero como uma violação contra os mesmos.

Apoiadas nestes últimos enfoques, nossa reflexão e debate sobre as concepções que circulam entre os diferentes atores locais sobre o acesso à justiça para mulheres em situação de violência doméstica partem do reconhecimento de que a população feminina equatoriana, bem como a do distrito de Cuenca, é muito diversa no âmbito social, econômico e ideológico-cultural e, por conseguinte, estas diferentes mulheres precisam de tratamentos particulares que considerem suas necessidades e que sejam adequadas à sua realidade, a suas demandas e interesses específicos e a suas percepções sobre os distintos temas. Entender quais são as diversas percepções e discursividades que circulam na prática cotidiana em torno a esta temática é essencial, pois oferecerá as pautas para compreender até que ponto as DMs constituem ou não uma porta de entrada à justiça para as diversas mulheres em situação de violência, onde radicam suas fortalezas e quais são suas principais fraquezas.

Em relação às percepções sobre direitos e violência contra as mulheres, encontramos uma primeira noção contida na **legislação nacional**, e plasmada, entre outros, na Constituição do Equador e na Lei contra a violência contra a mulher e a família. Em ambos os instrumentos, reconhecem-se, pelo menos em nível formal, os direitos das mulheres como parte integrante e indissolúvel dos direitos humanos, e, a violência contra as mulheres como uma violação aos direitos humanos. Em específico, a Constituição do Estado Equatoriano reconhece a igualdade de todas as pessoas ante a lei. Para garantir este direito, assinala que “o Estado adotará medidas de ação afirmativa que promovam a igualdade real a favor dos titulares de direitos que se encontrem em situação de desigualdade” (Cap. II, art. 1.2) e punirá, também, qualquer tipo de discriminação. De igual modo, protege “o direito à integridade pessoal”, entendida como “integridade física, psíquica, moral e sexual” e a “uma vida livre de violência no âmbito público e privado”, referindo-se especialmente à violência exercida contra as mulheres, crianças e adolescentes (Cap. VI, art. 66, num. 3). No mesmo teor, situa-se a *Lei contra a violência contra a mulher e a família* (Lei 103) que protege a integridade física, psíquica e a liberdade sexual da mulher e dos membros de sua família mediante a prevenção e a

sanção da violência intrafamiliar; considerando esta como “qualquer ação ou omissão que consista em maltrato físico, psicológico ou sexual, executado por um membro da família contra a mulher ou demais integrantes do núcleo familiar” (Art. 2). Ressalta, também, que “os direitos que se consagram em [tal] lei são irrenunciáveis” (Art. 4) e que “as normas relativas à prevenção e sanção da violência contra a mulher e a família contidas em instrumentos internacionais, ratificados pelo Equador, têm força de Lei” (Art. 6). Contudo, apesar desta lei ressaltar e apegar-se a um enfoque de direitos, e apresentar a proteção das mulheres em situação de violência, vemos que também desloca ou retira as mulheres como sujeitos centrais de atenção, tornando invisíveis as relações desiguais de poder tecidas ao interior das famílias e postergando, desta maneira, qualquer posicionamento e luta real para fomentar, garantir e proteger a plena cidadania das mulheres em situação de violência e seu pleno direito de acesso à justiça.

Por outro lado, dentro da dinâmica da **microesfera social** (entidades públicas, como o governo local, e privadas, como ONGs, organizações de mulheres, etc.) do distrito de Cuenca, uma das percepções que circulam sobre o tema da violência contra as mulheres, é que se trata de *uma violação a seus direitos*, coincidindo com o exposto a nível da legislação. Geralmente, as organizações de mulheres apoiam este enfoque, e evidenciam, também, que a violência doméstica é um claro resultado das relações desiguais de poder entre homens e mulheres, que, como afirma Rico (1996) perpetua a desvalorização do feminino e sua subordinação ao masculino. Desde esta perspectiva, as mulheres são concebidas como sujeitos de direitos e como sujeitos centrais de atenção; e, a violência de gênero como um assunto público, desmontando a tradicional noção de que a violência é um problema privado e individual. Certas instituições privadas que prestam seus serviços legais gratuitos, do mesmo modo que algumas instâncias públicas, coincidem, em termos gerais, com esta concepção. Um deles é o Município de Cuenca, instância que institucionalizou uma política de gênero e promove uma atuação multisetorial e interinstitucional para a erradicação da violência. Contudo, seria ilusão pensar que é uma concepção generalizada entre todos seus membros e funcionário(a)s, já que desmontar as representações que naturalizaram por séculos a violência contra a mulher e que estão arraigadas na subjetividade das pessoas, demanda processos longos e contínuos. Sendo assim, no interior destes espaços interagem e convivem mais de uma forma de perceber os direitos e a violência. Esta situação manifesta-se claramente no interior da Delegacia analisada, na qual além da visão estipulada na normativa formal, circula entre seus funcionários uma diversidade de concepções sobre esta temática. Por um lado, há funcionários, que passaram por um processo de capacitação e sensibilização e assumiram que seu trabalho implica também uma responsabilidade social, que se alinham com a noção de que *a violência doméstica é uma violação aos direitos das mulheres*. Em outro extremo, estão aqueles que encaram a *violência como um problema individual*, concepção que se soma aos obstáculos e barreiras que estas mulheres devem enfrentar para acessar à justiça.

Além das concepções anteriormente mencionadas, muitos dos atores (inclusive entre aqueles que consideram a violência doméstica como um atentado contra os direitos das mulheres) entendem a *violência desde um enfoque familista*, ou seja, que é uma violência que se sofre a nível familiar. Este enfoque, presente na sociedade e nas instituições de Cuenca, está também presente na legislação nacional, particularmente na Lei 103 que define como eixo de atenção a *violência “intrafamiliar”*; ocultando as relações de poder que subjazem à violência contra as mulheres dentro do lar. Neste sentido, o que se privilegia desde esta perspectiva é “...a instituição familiar sobre a vulneração dos direitos e liberdades das vítimas... a mulher não é assumida como sujeito individual de direitos, [mas] se reduz ao papel de cuidadora, responsável pela unidade familiar...” (Londoño, 2001:26).

É necessário assinalar que as formas de conceber a violência, até aqui analisadas, não se apresentam de forma isolada nem autônoma; ao contrário, na maioria das vezes estas se entrecruzam, se superpõem e convivem no interior das instituições e na subjetividade das pessoas, em um jogo de contradições e tensões que incidem nas práticas institucionais.

Segundo os resultados da enquete aplicada à **população feminina do distrito de Cuenca** e das entrevistas em profundidade com **mulheres usuárias das DMs**, evidenciou-se que entre elas também circula mais de uma forma de conceber a violência doméstica. Principalmente, suas percepções giram em torno a dois enfoques que não são excludentes, mas que se entrecruzam e se matizam com o tempo. O primeiro está vinculado à visão familista, como nos casos anteriores, onde se prioriza a unidade familiar sobre a violência doméstica, daí que apenas 20,4% das mulheres entrevistadas proponham a separação conjugal como alternativa para sair da violência e que mais da metade (54%) considere que a união familiar é mais importante que uma vida livre de maltrato. Outro dado que confirma esta noção familista entre as mulheres é que quase 70% da população feminina entrevistada manifestam que as DMs deveriam tentar que o casal se reconcilie em casos de violência intrafamiliar. Cabe salientar que embora seja uma opinião bastante generalizada entre as mulheres da localidade, é entre as mulheres da área rural que esta percepção tem mais peso; isso não significa que estas mulheres justifiquem ou aceitem a violência, mas isso está estreitamente relacionado com o conceito de família manejado pelas populações indígenas e do campo. Entre esta população predomina a noção de família ampliada⁸, como espaço de produção e reprodução social, econômica e cultural, o que poderia estar marcando uma disjuntiva para as mulheres indígenas/camponesas, entre defender seus direitos individuais e/ou aqueles mais coletivos.

Esta perspectiva familista também está presente entre várias das mulheres que viveram e/ou seguem vivendo situações de violência doméstica. É por isso que, ao recorrerem

⁸ Acima da família nuclear, que é mais própria da área urbana

à DM buscam, primordialmente, que seus maridos recapacitem, que mudem seu comportamento e atitude, que parem de agredi-las, principalmente, “pelo bem dos filhos e do lar”, e também pelo bem-estar delas. Mas, como já vimos, as percepções das mulheres não são únicas nem estáticas. Seus relatos e depoimentos nos mostram como estas concepções se matizam e vão mudando com o tempo; assim, à medida que passam os anos e devido a múltiplos fatores, ao mesmo tempo em que tentam manter a união familiar, também começam a repensar a noção de “família” e questionam-se criticamente sobre a relação conjugal e sobre a relação de violência, pois como uma delas observa: “não é porque somos mulheres que eles vão nos agredir como bem quiserem”.

Neste sentido, entre algumas destas mulheres circula a *noção de que a violência exercida por seus esposos está contra um direito* que lhes assiste e ao qual não têm motivo para renunciar. Embora esta não seja uma percepção generalizada, surge, principalmente, nas mulheres da área urbana que viveram violência doméstica por longo tempo e que conseguiram detê-la; são mulheres que “bateram várias portas” —incluída a da DM— e, muitas vezes, tentando frear a violência, mas também são mulheres jovens, com relacionamentos de poucos anos que recorreram às DMs logo depois do primeiro episódio de violência, o que demonstra, de alguma maneira, que agora o tema dos direitos das mulheres está mais interiorizado entre a população, mais posicionado na opinião pública. Os dados da enquête apoiam esta afirmação: 42% das mulheres afirmaram que um de seus principais direitos é ter uma vida livre de violência, sem diferenças nem por idade nem por área de residência, e 40% fizeram referência ao direito à igualdade entre homens e mulheres, embora neste caso, exista uma significativa diferença segundo o lugar de residência, visto que entre a população feminina urbana esta noção está muito mais generalizada. Estas cifras mostram que uma alta porcentagem (77,3%) das pessoas entrevistadas observou que, ante uma situação de violência por parte de seus esposos, as mulheres deveriam registrar uma queixa. Por outro lado, “pôr em prática” esses discursos, resulta sempre mais complexo, pois não é suficiente que nós, as mulheres, conheçamos nossos direitos para defendê-los, mas é central que nos sintamos e nos reconheçamos como sujeitos de direitos. Tarefa nem sempre fácil pela histórica situação de discriminação e de negação de nossa plena cidadania, ainda mais no caso das mulheres indígenas, afro-equatorianas e de setores populares, excluídas socialmente não apenas por serem mulheres, mas por seu pertencimento étnico e sua condição de classe; e, pior ainda no caso das mulheres em situação de violência. Para que estas últimas consolidem uma visão e se sintam como um Sujeito de Direitos e cidadãs plenas é uma tarefa longa, complexa e que demanda a confluência de múltiplos elementos e atores.

Do mesmo modo que dentro das entidades públicas e privadas, a população feminina do distrito de Cuenca e as mulheres usuárias manejam ao menos dois tipos de percepções sobre a violência e os direitos, que longe de serem compartimentos estanques, se entrecruzam, umas vezes se opõem e, outras, se fundem. Em definitivo, são percepções que pintam de distintos matizes seus imaginários sobre o tema, bem como suas formas de

agir ante a violência doméstica; a qual incidirá, sem dúvida, nas representações que estas mulheres têm sobre o acesso à justiça, tema que abordaremos imediatamente.

O direito das mulheres equatorianas ao **acesso à justiça** está amparado tanto por uma legislação internacional como nacional. Existem vários *instrumentos legais, a nível internacional*, que, em termos gerais, proclamam os direitos das pessoas, sem nenhuma distinção, a contar com recursos efetivos ante os tribunais competentes que as amparem contra atos que violem seus direitos fundamentais (Declaração Universal dos Direitos Humanos) e instam os Estados a fornecer procedimentos eficazes de queixa, reparação e indenização (Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher – CEDAW), e adotar as medidas necessárias para proteger, punir e erradicar a violência contra as mulheres (Convenção de Belém do Pará). Nestes dois últimos, colocam-se as mulheres no centro da atenção, como sujeito social com direitos próprios e não ligados ou subordinados à família, como costuma acontecer em concepções familistas. Ao mesmo tempo, concebe-se a violência contra as mulheres como um assunto social que demanda a proteção e ação do Estado para garantir às mulheres uma vida livre de violência, e o direito ao acesso à justiça.

Em relação à *legislação nacional*, como já dissemos antes, o Estado Equatoriano reconhece e garante, entre outros, “o direito à integridade pessoal”, incluindo o direito a “uma vida livre de violência no âmbito público e privado” (Art. 66), igualmente estipula que “as vítimas de violência doméstica e sexual receberão atendimento prioritário e especializado nos âmbitos público e privado (Art. 35) e que “toda pessoa tem direito ao acesso gratuito à justiça e à tutela efetiva, imparcial e expedita de seus direitos e interesses...” (Art. 75), garantindo às mulheres, também, o poder ou a autoridade a de “declarar em juízo penal contra seu cônjuge, companheiro ou parentes... [em caso de] violência intrafamiliar, sexual e de gênero” (Art. 77, num. 8). Por sua parte, a Lei 103 estabelece a punição aos agressores contra a mulher e outros membros da família e a obrigatoriedade das autoridades judiciárias de dar proteção imediata à pessoa agredida, mediante a aplicação das medidas de amparo nela contempladas. Este enfoque, apesar de reconhecer os direitos humanos em geral, mantém uma perspectiva familista, que invisibiliza a existência de relações assimétricas de poder entre o casal e no interior do lar. Em síntese, os principais enfoques de acesso à justiça contidos em nível da legislação oscilam entre três posições: uma de corte feminista, outra centrada mais na defesa dos direitos humanos, e outras que priorizam uma entrada voltada à família.

Estas noções formais de acesso à justiça têm ressonância com as percepções das mulheres⁹ em situação de violência? Conscientes da grande diversidade de mulheres e de

⁹ Com a expressão “as mulheres” nos referimos a um coletivo diverso, tanto por razões de idade, pertencimento étnico, situação sócio-econômica, nível de instrução, etc.

que ao interior deste coletivo existe um leque de representações sobre o acesso à justiça, os resultados do estudo mostram que as concepções da maioria de mulheres usuárias não coincidem com a noção formal de acesso à justiça. Em termos gerais, a noção que manejam os diferentes corpos legais gira ao redor da tríade “proteção-reparação-punição” que, muitas vezes, de forma exclusiva, prioriza a punição; ao passo que as mulheres que registram queixas de violência doméstica têm outras expectativas e compreensões de justiça. Através dos depoimentos das mulheres que acodem às DMs, se depreende que, sobretudo para aquelas de escassos recursos ou que moram na zona rural, *ter acesso à justiça não significa, necessariamente, “que prendam o agressor”*. Em outras palavras, dentro de seu imaginário, a punição penal não constitui a forma prioritária de se fazer justiça, visto que por vários fatores, sobretudo econômicos, esta ação é contraproducente para elas, ou a consideram “muito drástica”, e supõe um processo de confrontação direta com o agressor. Este último fator poderia gerar piores represálias e, inclusive, conflitos com terceiras pessoas, mas principalmente consigo mesmas; ao surgir uma contradição entre o desejo de mudar sua situação de violência, porque sabem que não têm porque viver assim e um sentimento de culpa, de pena porque “ainda o querem”, de remorso que se mistura com medo, a insegurança e a incerteza de não estar cumprindo com “o dever ser” de uma “boa mãe e boa esposa”, discurso defendido pelas concepções familistas. Estes imaginários sociais construídos tradicionalmente, em torno ao “dever ser” feminino, estão impregnados no subconsciente e constituem-se também em uma das principais barreiras para poder acabar com a violência.

Os resultados da enquete aplicada confirmam que a principal noção de acesso à justiça não está relacionada de maneira direta com a sanção penal, dado que ao perguntar-lhes sobre a Lei contra a violência contra a mulher e a família, unicamente 8,1% afirmou que serve para “castigar os homens”; enquanto 70% a concebe, principalmente, como um mecanismo de proteção para as mulheres (Camacho e Hernández, 2008). De fato, esta *ideia de que o acesso à justiça implica principalmente que as mulheres contem com proteção*, antes que se dite prisão para os agressores, é a mais generalizada entre as mulheres cuencanas que acodem às DMs, independentemente de sua idade, nível de instrução, área de residência e, inclusive, de sua experiência particular de violência.

Contudo, para muitas destas mulheres acederem à justiça também significa que alguém com autoridade lhes escute sem julgá-las, que acreditem no que elas dizem e, principalmente, que as ajudem a ver que elas não são culpadas do que está acontecendo e que têm razão em se defenderem. Esta noção de acesso à justiça não é correspondida, em vários casos, com o serviço oferecido pelos funcionários da DM, visto que entre alguns dos funcionários prevalece uma série de ideias sobre a família, o dever ser feminino e os papéis de gênero que incidem de maneira negativa na forma de agir ante as queixas apresentadas, em tanto antepõem, desde uma visão acrítica, o suposto bem-estar familiar

e o dos(as) filhos(as) aos direitos das mulheres; constituindo-se assim um forte obstáculo para que as mulheres acedam à justiça.

Outro enfoque desde o qual é visto o acesso à justiça pelas mulheres usuárias da DM tem relação total com a *reparação do dano causado*, ou seja, quando se obriga o agressor a que pague pelos prejuízos causados e se protege também economicamente as mulheres agredidas e seus/suas filhos/as. Esta ideia é um elemento chave para estas mulheres, visto que, na maioria dos casos, são elas que se responsabilizam de sua prole e das despesas do lar; sendo esta situação outra forma de violência, e, um dos maiores obstáculos para sair dela.

Apesar de que até este ponto se viu que as concepções em torno ao acesso à justiça não estão vinculadas à noção formal que se maneja institucionalmente, há algumas mulheres que concebem que *se acede à justiça quando se pune o agressor*. Contudo, são poucas as pessoas que expõem de maneira categórica este pensamento e são mulheres que foram fortalecidas graças ao apoio de alguma organização, de algum profissional ou de familiares, interiorizando que têm direitos e que têm o direito de lutar por eles. Embora não possamos afirmar categoricamente, o perfil das mulheres que vinculam “acesso à justiça” com “punição ao agressor” oscila entre dois polos: por um lado são mulheres adultas (mais de 45 anos) que passaram por uma longa experiência de violência doméstica, que tentaram, por muito tempo e de distintas formas, deter a agressão sem ver uma mudança em seus esposos/companheiros, e que tiveram o apoio decidido de terceiros; e, por outro, trata-se de mulheres geralmente jovens, que recorreram à DM ante os primeiros episódios de violência motivadas por seus familiares ou amigos(as), ou por iniciativa própria, e que têm certa independência econômica.

Reiteramos, porém, que estas diversas formas de conceber a justiça e o acesso a ela, muitas vezes se superpõem, ou entram em conflito, ou se entrelaçam marcando matizes próprios no interior do imaginário de cada mulher. Contudo, depois desta análise, o que se torna evidente é que, para a maioria das mulheres entrevistadas entre a população e usuárias das DMs, a luta contra a violência e a defesa da união familiar não são, necessariamente, dois aspectos opostos e, portanto, elas desejariam conciliar uma alternativa para preservar a família com a eliminação das práticas agressivas. Como se expôs ao longo deste capítulo, as e os sujeitos sociais constroem sua própria visão sobre a norma e sobre os diferentes fatos sociais. Uma multiplicidade de fatores (pertencimento étnico-cultural, situação socioeconômica, nível de instrução, crença religiosa, experiência pessoal, etc.) incide nas formas em que se concebe, pensa e se imagina “a justiça” e o acesso a mesma, já que as percepções são construções sociais (individuais e coletivas), são dinâmicas e, por isso, se reconfiguram e ressignificam em um processo permanente de interação dialética entre o “pessoal” e o “social”, entre o “eu/nós” e os “outros”

(Hernández, 2005). É por este motivo que, muitas vezes, estas diferem entre os distintos atores, mas também variam no interior de cada grupo como se manifestou através de toda a reflexão. Desta maneira, às vezes as confrontações entre algumas percepções obstaculizam a possibilidade de ter acesso à justiça e recorrer às DM; enquanto outras vezes, apesar das concepções (feministas) que se manejam não coincidirem com as das mulheres em situação de violência, constituem importantes referências de apoio para elas. Em definitiva, esta interrelação entre as diversas perspectivas marcará a práxis destas pessoas ante a violência, e agirão como motivadores ou inibidores para que estas pessoas recorram à DM e/ou se já o fizeram, continuem com o processo até o final. De igual modo, elas guiarão os distintos caminhos empreendidos por cada mulher como estratégias para tentar acabar com a violência, como veremos à continuação.

OS CAMINHOS PERCORRIDOS PELAS MULHERES PARA FREAR A VIOLÊNCIA

A violência doméstica dentro do distrito de Cuenca continua sendo uma das mais comuns e generalizadas formas de violar os direitos da população feminina nesta localidade. Ante esta situação, as mulheres reagem de distintas maneiras e perseguem diversos caminhos para frear o maltrato. Estas estratégias dependerão não somente das concepções que cada uma delas tenha sobre o tema, mas de múltiplos fatores que se analisarão a seguir. Infelizmente, estas ações não foram nem visibilizadas nem reconhecidas suficientemente, o qual alimenta a ainda generalizada opinião social de que as mulheres são vítimas passivas e até “cúmplices” da violência, ignorando tanto a capacidade de ação como todos os aspectos que entram em jogo e que inibem ou impulsionam estas mulheres a tomar uma determinada decisão/ação para enfrentar estas agressões. O objetivo deste capítulo é, justamente, evidenciar a autoria destas mulheres, analisando os distintos caminhos - incluídas as DMs - que elas acodem buscando acabar com a violência, e as estratégias que, em cada momento, utilizam com esta finalidade. Da análise de seus depoimentos se deduz ao menos quatro momentos essenciais pelos quais elas transitam; em cada um deles interage uma série de fatores que obstaculizam, facilitam ou restringem o acionar destas mulheres e sua luta permanente por frear o maltrato e ter acesso à justiça. As “eleições” e decisões que elas tomem dependerão de várias circunstâncias, que incluem a periculosidade da violência, as ajudas e oportunidades que têm a seu alcance, suas expectativas frente à relação, sua percepção sobre o sistema de justiça e o acesso à mesma, as barreiras e obstáculos que devem superar, sua concepção sobre a violência, sobre seus direitos, sobre a família, a informação que manejam, etc.

Assim, ante os primeiros atos de violência, ou o que elas denominam “*ao princípio*” (momento 1), a maioria das mulheres entrevistadas (22 das 25) não apresentou nenhum tipo de queixa nas delegacias. Em geral, caracterizam este momento como um período

no qual viveram esta situação em silêncio e sós, ou fizeram poucos comentários a pessoas muito próximas; dizendo “que tinha alguns problemas”, basicamente “para não preocupar a família”, “por medo dele”, “porque tinha vergonha”, “porque eu via que minha mãe também ficava calada”. Entretanto, embora estas mulheres tenham manifestado não terem feito “nada” ao princípio, deduz-se de seus depoimentos que todas adotaram algum tipo de medida, cujo objetivo principal era conseguir, basicamente, que seu esposo/companheiro mudasse e que a violência cessasse. Entre estas, podemos citar: o silêncio quase total, a mudança de atitude própria pensando que ali poderia estar a solução, limitar-se a escutar e evitar fazer coisas que poderiam desagradar seu esposo/companheiro, tentar ignorar a situação, conversar com ele para que reflita e, inclusive, reclamar para o agressor por seu comportamento, procurar um refúgio espiritual, fazer comentários superficiais a alguma pessoa, etc. O seguinte depoimento permite observar algumas das atitudes tomadas por muitas mulheres:

Desde, praticamente, a lua-de-mel, começou o maltrato... Eu sou muito apegada ao meu pai, então eu comentava com ele: “Pai, passo mal com ele, . . . , me insulta por coisas simples, grita... Eu me sinto mal, eu não quero continuar casada...” E ele me dizia: “Minha filha, o casamento é assim, Jesus disse: pega tua cruz, e segue. Imagina, são dois mundo diferentes, . . . , e da noite para o dia, ter que viver juntos, de manhã, de tarde, de noite, ou seja, não vai existir essa compreensão, mas é assim mesmo, é difícil. Mas com o tempo, , já vão se conhecendo pouco a pouco”. “Está bem pai, vou seguir seus conselhos”. E assim continuava com ele (esposo). Ele continuava com suas coisas, eu me fazia de louca, fingia que não o escutava, não lhe dava motivo para continuar discutindo. . . Dois anos depois falei novamente com meu pai: “Pai, não posso, não posso, não me trata bem, sofro muito”, mas não lhe dizia que apanhava dele (Florência, 38 anos, área urbana).

Cabe observar que, apesar de que muitas das ações realizadas coincidam, em cada caso a situação de violência foi vivida de forma particular, razão pela qual as estratégias utilizadas por cada mulher estão matizadas por estas experiências. Por este mesmo motivo, este momento que elas chamam “ao princípio” não tem um tempo estabelecido nem é o mesmo para todas as mulheres, visto que para cada uma delas este período tem um significado particular. Além disso, as ações que tomam não são excludentes entre si; geralmente, estas mulheres exercem várias medidas de maneira simultânea, em um exercício de “prova/erro”; em certos momentos priorizam certas ações, em outras vezes mudam de estratégias para encontrar a “fórmula” que acabe com a violência, sem que isso implique um rompimento com seu esposo/companheiro. De fato, neste momento, quase ninguém pensa na possibilidade de acabar com sua relação como uma forma de acabar com o maltrato. Esta situação faz sentido ao entender que uma ordem ideológico-cultural naturalizou a violência contra as mulheres no âmbito doméstico e assimilou esta conduta como parte da relação conjugal. Neste mesmo sentido, as mulheres não desejam a finalização da relação porque tendem a idealizar e defender a família a qualquer custo;

bem como pelas pressões familiares e sociais que as obrigam a viver segundo as regras culturais dominantes (Rico, 1996).

Estas pressões expressam-se ainda mais quando as mulheres veem que as estratégias utilizadas até este ponto não surtiram efeito e decidem quebrar o silêncio; começando a buscar ajuda e orientação em diferentes lugares e com distintas pessoas, ao transitar por novos caminhos que elas definem como “o depois” (momento 2). É assim como procuram apoio com os sacerdotes ou com organizações de ajuda social para solicitar-lhes que aconselhem seu esposo ou para que participe de reuniões para casais. De forma paralela, outras mulheres afirmaram ter ido a centros ou a médicos particulares para encontrar algum apoio pessoal. Do mesmo modo que “ao princípio”, as mulheres esforçam-se para que a violência termine; esforços estes que combinam a procura de ajuda profissional ou espiritual a nível pessoal, mas também orientada a seus esposos/companheiros, pois persiste sua intenção de ajudá-los a que mudem de atitude. Assume-se, desta maneira, que o problema da violência doméstica é um tema de conduta individual. As vias expostas até aqui não excluem outros caminhos que as mulheres tomam como recorrer, novamente ou por primeira vez, a seus familiares diretos ou políticos, a amizades ou outras pessoas próximas; mas já fazendo menção direta à violência sofrida. Estas mulheres manifestam ter optado por estas medidas procurando um espaço onde desabafar ou com a expectativa de que estas pessoas as orientem e ajudem. Inclusive certas mulheres abandonaram suas casas, ensaiando separações temporais; mas nenhuma delas recorreu, neste momento, a nenhuma organização local de ajuda especializada para mulheres em situação de violência, menos ainda às DMs.

Os resultados destas ações foram diversos, às vezes contraditórios, confusos e contraproducentes, visto que em certos casos estes só desencadearam atitudes hostis e ameaças, principalmente por parte da família política e “conselhos” de sua própria família e amigos que, longe de ajudar-lhes a sair desta situação, frearam qualquer decisão e até as revitimizaram. Também houve alguns casos em que certas pessoas as motivaram a agir de forma mais decidida e, em poucos casos foram animadas a procurar ajuda com as autoridades locais. Para estas mulheres, as terceiras pessoas de quem receberam um apoio decisivo constituíram-se em pilares fundamentais para tomar outro tipo de decisões (exemplo: separar-se do esposo/companheiro) e até para denunciar a violência como se expõe no seguinte depoimento:

... eu falava para a minha mãe. Minha mãe dizia: minha filha você tem que sofrer, para isso se casou, já não há nada mais que fazer, tem que sofrer pelos teus filhos e como... minha mãe morreu... mas antes mesmo eu ia falar com o padre, na casa do padre, e o padre também dizia que ele também não pode fazer nada, mas antes não havia as delegacias da mulher, dizia que fosse às autoridades... também como aqui é o PAI (Polícia de Atendimento Imediato) eu perguntei aos

policiais, senhora disseram, vá fazer uma queixa na Delegacia da Mulher, como a senhora está sofrendo, e assim, mas antes não tinha nada, não tinha. . . (Miriam, 45 anos, área rural).

Devem-se considerar, igualmente, as diversas e grandes barreiras e obstáculos que as mulheres enfrentam quando decidem se separar de seu esposo/companheiro ou apresentar a queixa, pelo que, em nenhum caso, tomar estas decisões foi fácil. Estes motivos também podem postergar esta medida, visto que lhes gera um conflito interno, dúvidas sobre estar agindo corretamente, temor de represálias de seus esposos/companheiros, insegurança porque estas ações poderiam acabar definitivamente com a relação conjugal (situação que não desejam em muitos dos casos, visto que para elas terminar com a violência e manter a família não são considerados fatos contraditórios), vergonha de ir a estas instâncias e o temor da rejeição de seu entorno em geral.

Novamente, é necessário destacar que os caminhos percorridos pelas mulheres que vivem violência não são lineares, excludentes, nem unidirecionais, mas se entrelaçam e superpõem permanentemente, marcam um “ir e vir” e um caminhar em diversas direções, embora tenham sempre um mesmo fim: frear a violência. Estes caminhos tampouco são comuns nem transitados da mesma maneira por todas elas, dado que os processos vividos por cada uma são distintos, como distintos são seus ritmos. Entretanto, aquilo que é comum a todas estas mulheres é que neste “período” quebraram o silêncio, de uma ou outra maneira, e “tornaram” o problema público.

Apesar dos resultados da enquete populacional afirmarem que 92,4% das mulheres consultadas recorreriam à DM ante uma situação de violência doméstica, os relatos das experiências vividas mostram que as DMs não são, precisamente, o primeiro lugar aonde vão as mulheres vítimas de violência ; ao contrário, *as primeiras incursões a estas instâncias* (momento 3) é um dos últimos recursos que elas utilizam. Não é casual, então, que unicamente 2 das 25 mulheres entrevistadas tenham recorrido a estas instâncias especializadas imediatamente após o primeiro ato de violência física. Esta cifra explicar-se-ia devido a que as mulheres preferem buscar a via não legal para enfrentar o maltrato, pois seu objetivo é acabar com a violência, mas não com a relação. Além disso, existem outros fatores que postergam esta ação, como considerar as DMs “distantes” para as mulheres, a desconfiança em relação a estas instituições e o sistema de justiça em geral. Ideia que se torna mais aguda entre as mulheres de setores populares e também entre mulheres rurais e e indígenas, já que dentro de suas lógicas culturais, a justiça não está necessariamente regulada por códigos ou instâncias formais. A isso, soma-se a percepção generalizada de que somente existe justiça para “os colarinhos brancos”, isto é, somente para os homens ou para aqueles que gozam de uma situação econômica boa e pertencem a grupos hegemônicos. Estas razões atuam como fortes inibidores dentro

destes setores para aproximarem-se aos órgãos de administração de Justiça, como se apresenta à continuação:

...eu trabalhava aqui no mercado, e me diziam, vá minha filha, eu dizia não, ali diziam como lhe digo, tem que ter coragem... porque a gente está muito afastada, será porque é que não usamos terno, será porque a gente é simples e por isso não nos dão atenção, é pouca importância, mas quando vão os de terno aí sim lhes atendem... (Yazmín, 38 anos, área rural).

Por outro lado, não somente as mulheres em “situação de desvantagem social” desconfiam destas instâncias; as mulheres de classe média e alta também têm este sentimento, embora os motivos expostos sejam diferentes. Em geral, suas preocupações giram em torno da influência ou da pressão econômica que seus esposos/companheiros podem exercer sobre os funcionários, graças a seus contatos ou sua posição social; a estes temores somam-se, para todas as mulheres, o desconhecimento da lei e do procedimento a seguir. Nestas primeiras incursões às DMs, a maioria das mulheres, continua com o processo somente até obter alguma das medidas de amparo; geralmente, a mais solicitada, é a chamada *boleta de auxilio* (medida de amparo preventiva que permite que a mulher acione a autoridade para solicitar proteção), que simboliza um de seus principais “escudos” para defender-se da violência. Esta situação surge porque não desejam que o agressor seja punido com prisão, mas buscam proteção e apoio para si, e, uma lição para seu esposo/companheiro, esperando que mude seu comportamento. No entanto, esta expectativa quase nunca se cumpre. Embora, às vezes, as agressões atenuem-se, estas não cessam, e, em algumas ocasiões, até tornam-se mais perigosas, pelo que as mulheres devem usar repetidas vezes a *boleta de auxilio*, havendo aquelas que inclusive enviam à prisão seu esposo/companheiro ou solicitam novas medidas de amparo, como a ordem de afastamento do agressor. Este processo nem sempre é entendido por alguns funcionários das DMs, que culpabilizam as mulheres de querer continuar vivendo em situação de violência, reproduzindo, deste modo, a ideologia sexista e reforçando os sistemas de gênero; porém, também há outros que defendem comprometidamente os direitos delas, cumprindo com o mandato institucional de oferecer apoio e proteção às mulheres em situação de violência.

Podem-se ver como a concepção sobre o acesso à justiça como sinônimo de proteção está claramente presente, uma vez que conseguidas as medidas de amparo, as mulheres decidem, ao menos no momento, terminar o processo judicial; assim observou uma mulher: “o mais importante já foi conseguido, que não haja mais violência, que ele não se aproxime de mim”. O ponto central, neste momento, é que várias das mulheres pensam, com mais clareza, usar as *boletas de auxilio* ou, caso seja necessário, recorrer novamente às DMs, ante novas tentativas de violência ou transgressões da ordem de afastamento.

Insistimos que as estratégias, as ações, os caminhos e as experiências vividas por cada mulher não são idênticas nem respondem a iguais períodos de tempo; tampouco são percorridos de maneira similar. O que foi exposto até aqui são, unicamente, as tendências gerais encontradas depois da análise dos depoimentos das mulheres vítimas de violência. Elas nos demonstram que os processos internos e externos não passam por fases definidas, nem seguem uma sequência única. Neste caso, não se pode dizer que seus caminhos concluem em um momento determinado, em relação aos processos de acesso à justiça, mas pode-se falar de “paradas” ou pausas marcadas por cada mulher, que serão quebradas ante novos atos de violência que farão com que o processo tome novos matizes e direções.

O grau de maior periculosidade que vai adquirindo a violência constitui-se em um dos detonantes para que as mulheres se aproximem, novamente ou pela primeira vez, das DMs, decididas desta vez “a não tolerar mais as agressões” (momento 4). Geralmente, tomam esta medida depois de terem vivido longos anos de violência e terem feito até “o impossível” para que seu esposo/companheiro mude de atitude ou quando elas mesmas se sentem em uma situação limite, ao ver que suas vidas correm perigo ou quando seus esposos também agredem a seus filhos(as). Neste caso, as mulheres não somente solicitam a *boleta de auxilio*, mas também a ordem de afastamento do agressor, devido à gravidade das circunstâncias. Neste momento, tais ações já implicam a decisão de separar-se de seu esposo/companheiro e de acabar com a sua relação; embora isto não signifique estritamente que continuarão o processo para que o agressor vá à prisão, visto que como manifestamos, esta medida pode tornar-se contraproducente. Embora sejam poucas, há aquelas também que empreendem outras ações (divórcio, ação de alimentos), em distintas instâncias da administração de justiça (juizado de menores, juizados cíveis). Em geral, estas mulheres transitaram várias vezes pela Delegacia e tiveram algum tipo de ajuda psicológica que as fortaleceram e, por isso, começam a pensar de maneira mais decidida na defesa de seus próprios direitos e a de seus filhos(as), sobrepondo a defesa da suposta unidade familiar. Em tal sentido, elas também repensaram, inclusive, as concepções do acesso à justiça, a qual adquire novos significados: à noção de proteção soma-se a da punição, a da reparação do dano e, talvez, a da restituição de direitos. Por isso, observam que:

... talvez se todas [nós] mulheres tivéssemos mais oportunidade de conhecer nossos direitos, se desde a escola nos ensinassem, ou melhor, desde nosso lar, para que nós mesmas pudéssemos dizer NÃO... não mais maltrato... (Renata, 29 anos, área urbana).

O exposto até aqui evidencia que as mulheres não são vítimas passivas ante a violência doméstica; ao contrário, elas estão em permanente resistência, busca e luta por tentar

enfrentar esta situação. Contudo, são múltiplos os fatores e elementos de distinta ordem que influenciam para obstaculizar este caminho. Por um lado, estão os relacionados com os aspectos socioeconômicos, pelos custos que implicam todas as ações do processo ou pelo temor de não ter como viver e manter a sua prole, no caso de ocorrer uma ruptura com seu esposo/companheiro, apesar de muitas mulheres serem as que sustentam suas casas. Por outro, estão as barreiras de caráter cultural, social e ideológico que se associam, por exemplo, com concepções de justiça que não implicam transitar por órgãos formais, ou com as visões familistas, a pressão social e familiar, desconhecimento da lei, desconfiança do sistema judiciário, etc. No original está: (Por otro, están las barreras de carácter cultural, social e ideológico que se asocian, por ejemplo, con concepciones de justicia que no implican transitar por órganos formales, o con las visiones familistas, la presión social y familiar, desconocimiento de la ley, desconfianza del sistema judicial, etc.), mas não compreendi o que querem dizer. Podem aclarar por favor? A que estas outras barreiras se referem? Também existem as barreiras institucionais que incluem a deficiência do atendimento, dilação dos processos, resposta nem sempre efetiva por parte da polícia, práticas de funcionários(as) que reproduzem a discriminação e o maltrato, formalismos que predominam sobre a defesa dos direitos. E, finalmente, estão presentes as barreiras de ordem pessoal ou internas, resultantes das concepções de gênero prevaletentes e da própria situação de violência. Em contraposição a estes fatores, existem também elementos que foram “facilitadores” ao possibilitar o acesso à justiça por parte destas mulheres. Entre estes se encontram: as redes familiares e sociais de apoio (embora às vezes sejam estas as que constituem um obstáculo) e a ajuda e proteção oferecida pela DM e de outros serviços e organizações vinculadas.

Portanto, garantir o acesso à justiça às mulheres em situação de violência, bem como acabar com as agressões e maus-tratos, implica contar com um sistema de justiça plural, que responda às expectativas e necessidades destas mulheres. Implica também contar com uma rede de organizações públicas, privadas e pessoais que trabalhem de maneira coordenada e decidida em prol da defesa de seus direitos, dá a importância de reforçar não somente as instâncias especializadas, como a DM, mas também os outros serviços. E, finalmente, a necessidade de que, desde essas distintas instituições, reconheça-se e potencialize as múltiplas estratégias utilizadas por estas mulheres para deter a violência, além dos processos dentro do sistema judiciário.

RESPOSTAS DAS DELEGACIAS DA MULHER E DE OUTROS ATORES FRENTE À VIOLÊNCIA CONTRA A MULHER

Como se mencionou no capítulo anterior, um dos caminhos percorridos pelas mulheres em situação de violência costuma ser as visitas às DMs, geralmente depois de terem

tentado outros meios. Neste parágrafo nos centraremos justamente nestas instâncias, analisando de maneira particular o tipo de resposta institucional em relação às expectativas das mulheres, a defesa de seus direitos, e para facilitar o acesso à justiça. Levaremos em consideração os serviços que prestam, a qualidade do atendimento, a devida diligência e o papel que desempenham (contribuições ou limitações) para enfrentar a violência doméstica.

Antes de iniciar esta análise, é necessário, primeiro, assinalar o funcionamento e as competências das Delegacias da Mulher e da Família (DM) e dos atores relacionados a elas em Cuenca. Como explicamos anteriormente, estas dependências não são policiais, mas se localizam no sistema de administração de justiça do Executivo, pelo que unicamente atendem faltas ou infrações menores, não julgam violência sexual nem tampouco as queixas de maus-tratos contra menores de idade. Para julgar os casos de violência doméstica, as DMs realizam dois tipos de trâmites: o contravencional (penal) e o de tipo cível (geralmente a violência psicológica apenas é julgada mediante este procedimento). O primeiro conclui com uma sentença e o segundo com uma resolução.

Estas delegacias especializadas mantêm uma série de relações com diversas instituições da sociedade civil, do movimento de mulheres e de outras instâncias do Estado, como uma estratégia para viabilizar a atendimento integral às mulheres usuárias; visto que as DMs não contam com recursos humanos nem financeiros para cobrir todas estas necessidades. Um primeiro ator com o qual as DMs devem coordenar é com a *Policia*, neste caso com a DEVIF (Departamento de Violência Intrafamiliar), que se encarrega, quase de forma exclusiva, de realizar as citações e notificações aos agressores e da execução das medidas de amparo correspondentes. Iguamente, outros dos atores relevantes nesta problemática são os(as) *médicos(as) legistas* que intervêm nos processos para determinar a gravidade dos danos causados pela agressão. Por outro lado, as ONGs de mulheres têm sido de vital importância, porque oferecem serviços especializados de atendimento, tanto em assistência legal como em apoio psicossocial, que fortalecem a muitas mulheres usuárias. No distrito de Cuenca, este papel foi cumprido pela COMAM, organização que é autônoma, mas que mantêm seu escritório no mesmo imóvel onde funcionam as duas DMs. Esta colabora, de forma gratuita, com os relatórios psicológicos e sociais solicitados pela Delegacia. Os escritórios jurídicos gratuitos da *Universidad Católica* e da *Universidad de Cuenca*, embora não sejam um serviço especializado, bem como a casa abrigo para mulheres que vivem situações de violência “Casa María Amor”, também formam parte desta rede de apoio integral. Finalmente, é essencial nomear tanto ao Município de Cuenca, que foi pioneiro na institucionalização de uma política de gênero no país, como a *Red Interinstitucional de Atención y Prevención de la Violencia*

Intrafamiliar (RIAP-VIF)¹⁰ [Rede Interinstitucional de Atenção e Prevenção da Violência Intrafamiliar] que procura articular suas ações com as DMs e trabalha em distintas áreas que incluem saúde, educação, assessoria legal, psicológica, comunicação, etc. Como se pode apreciar, neste distrito existem diversos atores vinculados às DMs que constituíram e constituem importantes apoios para tais instâncias e para as mulheres usuárias.

Embora as expectativas das mulheres ao procurar as DMs sejam diversas em relação às respostas que buscam ou aos efeitos que esperam que aconteçam ao apresentar uma queixa, todas elas o fazem, como já vimos, com o fim de buscar proteção, de deter as agressões e esperando alcançar certa tranquilidade e paz em suas vidas. Por este motivo, uma das principais demandas das mulheres é serem escutadas, compreendidas e receber ajuda, mas não necessariamente uma punição para o agressor. Esta expectativa está estreitamente relacionada com as concepções de justiça que circulam entre as mulheres.

As medidas de amparo e, mais concretamente, a *boleta de auxilio* materializam este objetivo de buscar proteção frente a novas agressões que poderiam acontecer, visto que esta permite que as mulheres peçam a intervenção da polícia se estão sendo agredidas ou se seu esposo/companheiro não cumpre com alguma das medidas estabelecidas. Apesar da *boleta de auxilio* ser a medida de amparo mais solicitada nas DMs do distrito de Cuenca (87%), a porcentagem de mulheres que solicita a medida que proíbe ou restringe o acesso do agressor à vítima também é alta (57%), igualmente como a medida que procura evitar que terceiros pessoas realizem atos de perseguição à vítima (67%). A primeira é a mais solicitada porque é a mais conhecida e as mulheres se sentem protegidas com ela, e porque a usam como um recurso dissuasivo para assustar o agressor e fazer que mude sua conduta. Esta última ideia é bastante relevante, dado o desejo das mulheres de não punir o agressor, mas de exercer uma advertência forte sobre seu esposo/companheiro. No entanto, os funcionários das instâncias especializadas fazem distintas leituras destas atuações. Enquanto o Delegado tenta “empoderar” as mulheres usuárias, explicando-lhes seus direitos ao acessar este lugar para que elas mesmas impulsionem e concluam o processo da queixa; outros funcionários colocam em dúvida a veracidade dos relatos destas mulheres e, inclusive, afirmam que elas se “aproveitam” deste espaço e das medidas de amparo. Evidentemente, suas percepções traduzir-se-ão em atitudes e ações que incidirão para que as mulheres continuem com a defesa de seus direitos ou abandonem a causa.

Do mesmo modo que a expectativa de proteção que as mulheres usuárias das DMs têm, em geral, a efetividade destas medidas de amparo se cumpre parcialmente. Para

¹⁰ Red Interinstitucional de Atención y Prevención de la Violencia Intrafamiliar, Cuenca, conformada por 32 organizações tanto da sociedade civil como do Estado.

muitas, as medidas são muito valorizadas, dado que as protegeram, assustaram seu esposo/companheiro e diminuíram as agressões; para outras mulheres usuárias estas não cumpriram sua função. Em alguns casos, foram contraproducentes, não foram acatadas pelos agressores ou não foram atendidas pelos policiais que tinham a obrigação de fazê-lo. Por outro lado, deve ser considerado que, especificamente, as *boletas de auxilio* têm grandes limitações, pois nem sempre são emitidas como indefinidas e isto faz que muitas mulheres não as renovem e, portanto, fiquem desprotegidas. Também deve ser dito que esta medida de amparo não é muito efetiva na área rural, já que ali o acesso à polícia é praticamente nulo, tornando assim quase impossível sua aplicação. Apesar de muitas mulheres manifestarem que se sentem mais seguras com as medidas de amparo outorgadas, é necessário observar que, com frequência, contar com elas nem sempre foi suficiente para mudar a situação de violência doméstica.

De tudo o que foi exposto, se conclui que para que as medidas de amparo solicitadas tenham efeitos positivos, requer-se de uma oportuna e eficiente resposta institucional, que as mulheres tenham apoio de seus familiares/amigos próximos, mas sobretudo um acompanhamento especializado e comprometido ao longo de todo o processo. Também desempenha um papel primordial a atuação das próprias mulheres, dependendo da motivação que tiveram ao solicitar as medidas, do grau de decisão de seguir o processo de queixa e obter uma punição, e de suas expectativas com respeito a terminar ou continuar a relação conjugal. Neste sentido, observou-se que, geralmente, as mulheres utilizam mais decididamente as *boletas de auxilio* quando as estratégias mais conciliadoras fracassaram e quando já não têm interesse em manter a relação com o agressor. Também são usadas em situações extremas de violência e de risco. Como manifestamos anteriormente, este processo está cheio de temores, contradições, dificuldades e sentimentos ambivalentes que fazem que muitas mulheres se arrependam de ter registrado uma queixa contra seu esposo/companheiro e abandonem a procura pela DMs. Esta atuação é pouco compreendida pela maior parte dos funcionários das DMs, o que costuma incidir em uma desmotivação na realização do trabalho e em uma deterioração do atendimento que revitimiza estas mulheres e não contribui para que avancem em suas tentativas de enfrentar a violência.

De fato, a prevalência das concepções familistas, não somente entre as mulheres usuárias, mas também entre vários funcionários das DMs e de alguns dos serviços aos que recorrem quando sofrem violência, está incidindo em um atendimento que nem sempre prioriza os direitos dessas mulheres. Por isso, em várias ocasiões costuma ocorrer que, ao momento da análise do caso, prevaleça esta concepção acima da avaliação do risco que as queixosas correm e o nível de periculosidade dos agressores. Esta situação explicaria a baixa porcentagem de concessão da medida de amparo que ordena a saída do agressor de casa. Aqui cabe salientar que o papel desempenhado pela Autoridade é fundamental,

pois apesar de algumas mulheres solicitarem esta medida, depende do(a) delegado(a) efetivá-la ou não.

Todas estas percepções, obstáculos e pressões sociais que as mulheres que vivem em situação de violência enfrentam devem ser compreendidos pelas pessoas que as acompanham, para não somente ajudá-las no processo legal, mas no processo interno que elas vivem; somente assim se evitará afetar sua já abalada autoestima e se ajudará para que se autorreconheçam como sujeitas de direitos. De igual modo, são determinantes essenciais o bom nível profissional e humano, independentemente do sexo dos funcionários, e uma atuação baseada na lei, junto com uma maior consciência e disponibilidade para atender as mulheres usuárias, para motivá-las a que não fiquem somente na denúncia da violência sofrida, mas que defendam seus direitos e procurem obter uma sentença e uma punição.

Como acontece a nível nacional, no distrito de Cuenca existe uma completa desproporção entre a grande quantidade de casos atendidos (queixas) e o número de casos que seguem o processo judicial. Às vezes, isto é percebido como uma falta de decisão ou como um comportamento contraditório das mulheres, desacreditando em muitos dos casos sua decisão de procurar a Delegacia. Entretanto, deve-se considerar que para algumas mulheres usuárias a emissão das medidas de amparo é concebida como uma sanção para o culpado e como um ato de justiça com a pessoa queixosa. Apesar desta concepção, embora se trate de um grupo reduzido de mulheres, há aquelas que vão a estas instâncias especializadas buscando concretamente uma punição, especialmente quando já não há vínculo afetivo com o agressor. No caso específico de Cuenca, unicamente 2,4% dos casos concluíram com uma sentença condenatória e somente em 1,8% ditou-se prisão. Quais são os motivos destes dados desalentadores?

Em primeiro lugar, é necessário levar em consideração a concepção de justiça presente nas mulheres usuárias, nem sempre alinhada com as visões normativas, do mesmo modo que a generalizada noção familista que circula entre os distintos atores locais e as brandas punições ditadas sobre a gravidade da violência exercida (máximo 7 dias de prisão e \$28 de multa). Contudo, talvez um dos maiores impedimentos para concluir o processo legal, sejam os diversos e grandes obstáculos que devem enfrentar estas mulheres para obter uma sentença ou uma resolução, somado ao custo que implicam e ao tempo que deve ser destinado aos mesmos. À continuação, apresentam-se os principais passos do percurso ou procedimentos que devem seguir as mulheres que recorrem às DMs em busca de justiça.

Para iniciar, o primeiro que devem fazer as mulheres é *saber onde fica a Delegacia*. Neste caso, o fato de que as duas DMs funcionem no mesmo local, já é uma primeira dificuldade, pois propicia confusões e não facilita o acesso, especialmente, às mulheres que vivem no

setor rural. A isso se soma a falta de informação ou o desconhecimento sobre o lugar exato em que funcionam estas instâncias e sobre os dias e horários de atendimento. Uma vez localizada a delegacia, as mulheres usuárias devem *conseguir um(a) advogado(a) ou um lugar para redigirem a queixa*; apesar de que segundo a Lei 103, a apresentação de uma queixa na DM deva ser um trâmite gratuito, a redação da mesma quase sempre tem um custo. Deste modo, de acordo com a disponibilidade de recursos que tenham, devem escolher uma destas opções: um(a) advogado(a) particular, recorrer à COMAM ou aos escritórios jurídicos gratuitos das universidades. Embora neste último o serviço prestado seja gratuito, há os gastos de mobilização e disponibilidade de tempo, visto que nem sempre podem oferecer um atendimento imediato. Depois da queixa devidamente redigida por um(a) advogado(a), as mulheres têm que *ir à Intendencia* que se localiza no mesmo edifício das DMs e esperar sua vez para que se realize o sorteio de seu caso, e se decida qual das duas delegacias levará adiante seu processo; distribuindo assim, equitativamente, os casos entre as duas instâncias. O atendimento na *Intendencia* é deficiente, dado que o funcionário encarregado do sorteio também despacha outros assuntos, que lhe tiram tempo e predisposição para servir de maneira eficiente às mulheres vítimas de violência. Além disso, esta pessoa revisa a queixa sem que esta seja de sua competência, atentando assim contra o caráter confidencial da mesma. Logo depois, as mulheres vítimas de violência *se dirigem à Delegacia*, que lhe correspondeu no sorteio, *para apresentar sua queixa*, junto com fotocópias da mesma e uma pasta com 10 folhas de papel. Dependendo da disponibilidade dos Delegados(as), a queixa é recebida e lida, as mulheres são entrevistadas, as medidas de amparo são determinadas e relatórios são solicitados. Depois se realiza todo o processo para que o secretário registre a queixa e caso se chegue a emitir alguma medida, como a *boleta de auxilio*, esta é unicamente de forma provisional, fato que obriga a que as mulheres voltem às DMs para obter a definitiva. Outra parte do processo é receber a ordem de citação para que o acusado se apresente à audiência e seja notificado das medidas de amparo que foram dadas, documento com o que as mulheres devem *ir ao DEVIF* para marcar o dia e a hora na que acompanharão os oficiais. Esta situação é bastante delicada e difícil para elas, uma vez que são expostas a viver momentos incômodos e contra os padrões de atendimento que devem ser oferecidos a aqueles que sofreram violência. Contudo, além de ter que acompanhar a citação do acusado, as mulheres usuárias devem cobrir os custos de mobilização dos agentes policiais, visto que o Departamento não conta com uma viatura para realizar seu trabalho. Evidentemente, quando os agressores moram no setor rural, os obstáculos que se apresentam são ainda maiores, motivo pelo qual se explica elevada porcentagem de casos (40%), em que não se realizam as citações.

O seguinte passo do percurso que as mulheres devem seguir, dentro das DMs, é a *audiência de conciliação e julgamento*. A este ponto, somente chegam 1 de cada 3 casos dos quais foi feita a citação, visto que a detenção do processo depende também

de que os réus se apresentem ou não à audiência. Também há vários formalismos que impedem continuar ou realizar as audiências, mesmo quando o réu está presente na citação. Estes momentos são muito difíceis para as mulheres, já que devem encontrar o agressor, reviver os fatos de violência, escutar a negação dos maus-tratos e ouvir desqualificações a suas pessoas quando, como sucede comumente, os agressores não reconhecem as acusações. Por isto, na maioria dos casos, abre-se um *período de prova*; nesta etapa deve-se apresentar qualquer prova que comprove a acusação. Tanto para as avaliações psicológicas como para as perícias psicossociais e socioeconômicas, a maioria das mulheres *recorrem ao Instituto de Criminologia* que presta seus serviços gratuitamente, porém, o exame médico legal constitui-se em mais um obstáculo, não somente porque é pago, mas porque as mulheres vivem uma situação incômoda que tende a revitimizá-las. Uma vez reunidas as provas, procede-se a apresentá-las; levando em consideração que o período de análise pode alargar-se de algumas semanas a 3 meses, dependendo do caso. Finalmente, transcorrido o tempo necessário, *dá-se a conhecer a sentença*, ponto do processo ao que chegam unicamente 4,9% das queixas apresentadas nas DMs. Contudo, aqui não conclui a atuação das mulheres usuárias; já que na maioria das vezes são elas as que têm que fazer gestões ante a polícia para que se cumpra a resolução ou se efetive a sentença. O problema, também, é que não se dispõem de mecanismos efetivos para exigir o pagamento das indenizações ou das multas impostas.

O percurso descrito até aqui revela o “calvário” que devem seguir as mulheres que sofreram violência para continuar o processo dentro das DMs até obter uma sentença. Cada passo constitui-se em um obstáculo mais, visto que demandam novos trâmites, tempo e dinheiro que, geralmente, elas não têm. Mostra-se, deste modo, como a possibilidade de oferecer um serviço integral, desde as DMs e outros atores, depende muito do acesso a recursos; em tal sentido, é fundamental que o Estado desenvolva estratégias para garantir estes recursos, em forma permanente.

A qualidade de atendimento abarca todos os aspectos relacionados com a resposta institucional recebida pelas usuárias das DMs; por isso, tanto as condições materiais, como os funcionários, o ambiente e o espaço em que se oferece este serviço são aspectos que devem ser considerados também. O fato de que as duas Delegacias estejam localizadas no mesmo lugar, bem como a *Intendencia* de Polícia do Azuay e uma Delegacia Nacional de Polícia, causa confusões e isto, por sua vez, cria um ambiente não adequado para as mulheres que sofreram violência, pois não lhes garante nenhum tipo de privacidade. Por outro lado, o deterioramento da infraestrutura e o descuido geral na manutenção do lugar, tornam estas Delegacias espaços pouco apropriados e acolhedores, aspectos que deveriam ser relevantes pelo tipo de serviço que prestam. Em relação aos funcionários, cabe assinalar que a maioria de agentes das DMs teve pouca formação em gênero e

em direitos humanos; do mesmo modo, seus conhecimentos sobre como atender as mulheres em situação de violência são limitados ou pouco especializados. Daí resulta que o atendimento não seja o apropriado e os agentes tenham uma atitude pouco respeitosa. Outra deficiência encontrada é que dentro das instâncias especializadas não há informação disponível para as usuárias em relação à Lei 103, os requisitos para fazer uma queixa, as medidas de amparo ou sobre o procedimento em geral que devem seguir. Tampouco é possível fazer consultas telefônicas ou via Internet. Finalmente, o tempo e os custos que demanda todo o processo são excessivos e fazem com que muitas mulheres abandonem as causas.

Apesar de todas as carências das DMs, estas são referências importantes para as mulheres e constituem espaços que, em certa medida, respondem a suas expectativas de receber ajuda, proteção e serem reconhecidas como sujeitos de direitos. Por isso, estas instâncias contribuíram para que as mulheres iniciem processos de autovalorização e para melhorar o exercício de sua cidadania. . Aqui reside a importância de não perder estes espaços, mas também de repensá-los, de elevar seu status e de dotá-los dos recursos e ferramentas necessárias para cumprir com seu objetivo original: prevenir e punir a violência contra as mulheres, e oferecer um atendimento acolhedor e de qualidade às usuárias.

IMPACTOS DAS DELEGACIAS DA MULHER NA VIDA DAS USUÁRIAS E NA SOCIEDADE

Para finalizar nossa reflexão, consideramos central analisar os impactos das Delegacias da Mulher do distrito Cuenca, centrando nos efeitos produzidos na vida das mulheres usuárias; mas também indagando sobre as mudanças que provocaram na população e na sociedade em geral. Fazemos esta análise partindo da hipótese de que as DMs contribuíram para visibilizar o problema da violência contra as mulheres como um assunto público, coletivo e punível, mas não necessariamente conseguiram reduzir –menos ainda eliminar– a violência nem garantir o acesso destas mulheres à justiça.

Neste sentido, e referindo-nos aos **efeitos na sociedade em geral**, deve-se destacar que as DMs foram fundamentais para visibilizar a magnitude da violência contra as mulheres, para desnaturalizá-la, mas, sobretudo, para evidenciar que se trata de um problema social que demanda e requer da intervenção de múltiplos atores, em particular do Estado. Não é casual, então, que uma alta porcentagem de mulheres do distrito de Cuenca saiba tanto da existência das DMs (98%) como da Lei 103 (86%), graças à informação recebida, seja através dos meios de comunicação ou de redes informais, como amigas ou vizinhas. Contudo, ao falar especificamente dos efeitos na redução ou a eliminação da violência doméstica, as percepções da população são diversas e nem sempre muito positivas. Por um

lado, apesar de que a maioria das entrevistadas afirme que as DMs são espaços que facilitam o acesso à justiça das mulheres (88,6% das entrevistadas) e que contribuíram para diminuir os maus-tratos do esposo/companheiro, também há aquelas (12,7%) que manifestam que estas instâncias não contribuíram para a redução deste problema. As primeiras observam que tal impacto positivo foi possível basicamente por dois fatores: o temor dos agressores às queixas ou às punições, e a possibilidade que atualmente as mulheres têm de defender seu direito a uma vida sem violência em suas casas; situação impensável no Equador de apenas 15 anos atrás. Cabe observar que as mulheres da área urbana põem maior ênfase no tema dos direitos, e as mulheres rurais dão mais importância ao temor masculino à intervenção da justiça. As que consideram que as DMs não contribuíram para deter a violência argumentam que isto se deve à demora do processo judicial, ao atendimento deficiente e a pouca orientação às mulheres sobre seus direitos.

De igual modo, ao consultar as opiniões dos funcionários que trabalham nos distintos serviços e nas próprias Delegacias, registraram-se opiniões diferentes; embora todas compartilhem o critério de que a existência destas instâncias contribuíram, de certa maneira, para erradicar a violência intrafamiliar. As afirmações mais positivas valorizam o fato de haver um espaço para realizar queixas em uma instância legal especializada, mas, especialmente, suas opiniões centram-se na proteção oferecida às queixosas e na dissuasão dos agressores, antes que no acesso à justiça. Em contradição a estas percepções, outros(as) funcionários(as) relativizam as conquistas das DMs, já que consideram que somente com sua ação não se consegue erradicar a violência doméstica, principalmente quando muitas das mulheres não continuam até a finalização do processo judicial. Apesar destas afirmações um tanto pessimistas, não se deve esquecer que estas instâncias contribuíram para que algumas mulheres pudessem sair de um relacionamento violento, além de terem concluído ou não o processo legal ou de que os agressores tenham sido punidos. Resulta que uma boa parte das mulheres usuárias valorizam a contribuição das Delegacias não somente para si mesmas, mas para as outras mulheres; sobretudo porque sentem certo apoio e proteção, e porque veem que é possível quebrar o ciclo da violência. Este último acontece, particularmente, quando elas estão dispostas a terminar a relação conjugal, depois de terem esgotado todas as opções.

Deste modo, desde as percepções e a experiência de algumas mulheres, como de diversos atores relacionados, as DMs constituem-se em um mecanismo que contribui para frear a violência conjugal, conseguindo-se um alto definitivo em alguns casos, mas em outros somente uma mudança parcial, visto que se consegue diminuir a violência física, mas não a psicológica. Também há outras experiências em que as agressões persistiram por diversos fatores, o que explicaria, entre outras razões, a alta porcentagem (44%) de usuárias que recorreram às DMs de Cuenca mais de uma vez. Infelizmente, se realizarmos uma análise que vai além das percepções, no Equador –além de poucos

estudos parciais— não dispomos de informação (linhas de base) que nos permita medir o impacto das DMs em termos de diminuição da incidência da violência conjugal. Por outro lado, estas instâncias e a Lei 103 abriram uma via para apresentar as queixas, mas nem sempre puderam enfrentar a gravidade deste tipo de violência, como se constatou no Evento Nacional de “Avaliação do Cumprimento pelo Estado da Aplicação da Lei 103 e da Convenção Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência Contra a Mulher” (em Arroyo e Herrera, 2007), aspecto que nos remete, diretamente, ao tema do acesso à justiça e ao papel desempenhado pelas DMs neste sentido.

Como manifestamos anteriormente, as distintas concepções formais em torno ao acesso à justiça coincidem em que se trata de um princípio de direitos humanos que deve ser garantido a toda a população, sem nenhuma distinção; porém, na prática jurídica não se concretiza a igualdade da qual se fala, visto que, como observa Alda Facio (2004), não se consegue ver o acesso à justiça como um direito humano que envolva tanto o dever estatal de prover um serviço público, como o exercício desse direito pelas mulheres e pelos homens, habitantes desse Estado. Desde essa compreensão, garantir o acesso à justiça não se reduz à criação de certas instâncias judiciárias, mas implica uma disponibilidade real de instrumentos e mecanismos judiciários para que se aplique a lei de maneira justa, ágil e transparente. Para isso é necessário, também, atender as necessidades específicas de distintos grupos da população, principalmente os que se encontram em situação de vulnerabilidade na sociedade, como é o caso das mulheres em situação de violência.

Tendo em mente o exposto, surge a pergunta: **As DMs constituíram-se em um mecanismo idôneo para garantir e melhorar o acesso à justiça das mulheres?** Baseando-nos na análise realizada ao longo destas páginas, devemos observar que o Estado, apesar dos esforços feitos nos últimos anos, não está cumprindo com a devida diligência, em termos de eliminar os obstáculos que dificultam ou impedem o exercício efetivo do direito à justiça para as mulheres que sofrem violência doméstica. Todos os passos para obter uma sentença ou uma resolução, juntamente com a qualidade dos serviços oferecidos pelas DMs, descritos anteriormente, mostram as diversas deficiências que existem nestas instâncias e que vão desde aspectos relacionados com uma infraestrutura inadequada, escassos recursos, carência de pessoal sensível e especializado, falta de serviços de qualidade e de um atendimento integral, até aqueles relacionados com a demora na ação judicial, trâmites custosos, incômodos e longos, a aplicabilidade de punições brandas e a impossibilidade de exigir o cumprimento das ordens dadas pela Autoridade. Pelo exposto, pode-se afirmar que o acesso à justiça – ao menos em termos formais – para as mulheres usuárias é ainda muito precário e que os níveis de impunidade seguem altos no país.

Apesar desta situação, se analisarmos este tema desde as perspectivas, expectativas e experiências das próprias usuárias, conclui-se que sua avaliação, em geral, é bastante positiva, uma vez que consideram que sim, tiveram acesso à justiça –além do fato de se

houve ou não uma punição para o agressor— porque foram bem atendidas, sentiram-se apoiadas, conseguiram uma medida de amparo e, principalmente, porque a violência cessou. Outro grupo de mulheres entrevistadas afirma que efetivamente se fez justiça porque sua queixa foi provada e modificaram-se as falsas acusações de seus agressores; embora a sanção ou resolução tenha sido mínima ou não tenha sido efetivada. Do mesmo modo e, apesar de que se trate de uma minoria, também há usuárias que consideram que tiveram acesso à justiça porque o agressor foi punido. Cabe assinalar, contudo, que também há mulheres (duas ou três das entrevistadas) que afirmam que, apesar da causa ter concluído e ter obtido uma sentença, a justiça foi feita de modo parcial porque não existem mecanismos de exigibilidade para que se executem as sentenças ou resoluções ditadas. Ou que, apesar de ter obtido alguma medida de amparo, em seu caso não se fez justiça devido à má informação proporcionada, ou por atuações corruptas ou ineficientes por parte de alguns funcionários(as) das delegacias e por “estratégias” usadas pelos advogados dos agressores para que estes se esquivem da justiça. Estas experiências não somente geram nelas mais desconfiança do sistema de justiça, mas as colocam em situação de maior vulnerabilidade, violam seus direitos e deixa impune a violência exercida por seu esposo/companheiro.

Embora ao longo do desenvolvimento deste trabalho tenhamos apresentado todos os obstáculos que as mulheres que recorrem às DMs devem enfrentar, e questionamos arduamente suas deficiências, é evidente que estas instâncias especializadas produziram certas **mudanças positivas na vida das mulheres**. Pouco a pouco, elas vão se reafirmando em sua decisão de registrar uma queixa contra seu esposo/companheiro, vão redescobrando sua força interna e começam a defender seus direitos porque nenhuma mulher passa por um processo judicial contra seu cônjuge, sem experimentar mudanças em suas percepções, valorações, atitudes, e em muitos outros aspectos de suas vidas.

Uma mudança radical para grande parte das usuárias é ter terminado a relação com seu esposo/companheiro e ter quebrado o ciclo de violência no qual estavam presas; momento depois do qual alcançaram certo bem-estar e despojamento das amarras que as submetiam. Evidentemente, trata-se de um processo longo, com dificuldades, altos custos e cheio de esforços, mas que ao final resulta em tranquilidade e paz, em perder o medo e a culpa, em cessar com o maltrato, em deixar a tensão permanente e fortalecer-se a si mesma, como se observa nas palavras de Amanda: “Eu não tenho medo. Essa é a mudança. Ele saiu de minha casa, eu lhe disse que tinha uma *boleita de auxilio* e que ele não tinha nenhum direito de levar nada de casa. Aí foi quando me senti apoiada. Minha vida é mais tranquila...”.

Por outro lado, o estudo nos mostra como aquelas mulheres que não ficaram somente na queixa, mas que de uma ou outra maneira conseguiram acabar com a violência, começam processos de redescobrimto de si mesmas, de recuperação de seus potenciais e autoestima; dando passo, assim, a novas perspectivas para elas e renovando o sentido de

suas vidas. Neste processo foi fundamental o apoio recebido pelos serviços especializados e outros atores relacionados, tanto que algumas mulheres começam a se reconhecer como cidadãs com direito a ter direitos. Iniciam, então, a lutar por eles, a defendê-los e a exigir justiça, ao mesmo tempo apoiando outras mulheres que vivem este tipo de experiências, como sublinharam várias das senhoras entrevistadas e cujas palavras se sintetizam muito bem no depoimento de Norma: “... Assim vamos aprendendo pouco a pouco e vamos ensinando também a outras pessoas que devem ir lá [às DMs] e não sejam agredidas... e façam valer seus direitos”.

O que se expôs é um indicador importante dos efeitos positivos que pode ter uma resposta institucional adequada às expectativas das mulheres e uma correta aplicação da lei e da administração de justiça. Não somente se pode deter a violência, mas se melhora a qualidade de vida tanto da mulher como a de seus(suas) filhos(as); contribuindo desta maneira para desnaturalizar a violência, criar precedentes e prevenir sua prática, a melhorar a percepção em torno da justiça e a abrir as portas a processos de cidadanização das mulheres. Daí decorre a importância de melhorar o desempenho das DMs, de abreviar o percurso que as usuárias devem seguir para que seus casos terminem com uma resolução ou sentença e que as punições impostas se cumpram; somente assim se poderá garantir a estas mulheres o acesso à justiça, ao mesmo tempo em que se conseguirá que estas atuações tenham um efeito educativo e preventivo, indispensável para ir erradicando a violência de gênero.

CONCLUSÕES

Uma aproximação à problemática do acesso à justiça de mulheres em situação de violência, que propomos dentro deste exercício investigativo, põe em questão os enfoques convencionais de justiça e seu acesso (centrados em uma visão jurídico-formal), para em seu lugar, adotar uma visão mais ampla que colocara as mulheres no centro da análise como sujeitos de direitos. Neste sentido, trata-se de um estudo apoiado nas perspectivas de gênero, direitos e cidadanias múltiplas, abordando nossa análise na perspectiva da justiça de gênero. Desde este enfoque integral, concluímos que é urgente repensar estes temas em estreita relação com a exclusão social, e a necessidade de conceber o acesso à justiça como um direito de as e os “diversos”o que supõe considerar a heterogeneidade social, cultural e de gênero, entre outras variantes. Para isso, deve-se, por um lado, transcender as declarações formais do direito a ter acesso à justiça e demandar do Estado e da sociedade, em seu conjunto, uma ação comprometida e decidida em favor dos setores mais desprotegidos. E, pelo outro, acabar com os discursos “legalistas” e dar lugar à multivocalidade e à aproximação a esta problemática a partir dos diversos atores relacionados, em especial as mulheres em situação de violência e usuárias das DMs.

A análise mostrou que, apesar dos instrumentos legais do Equador (Constituição e Lei 103) abordarem a violência doméstica a partir de um enfoque de direitos, ainda persiste uma visão familista que concebe este tema como um problema da família, desconhecendo as relações de poder e desigualdades em seu interior, bem como as especificidades de gênero que colocam as mulheres em situação de maior vulnerabilidade. Algo similar foi encontrado nas entidades públicas – incluídas as DMs – e a maioria das organizações da sociedade civil, embora em seu interior conviva uma diversidade de concepções sobre a violência e o acesso à justiça, que vão desde aquelas mais apegadas ao enfoque de direitos, passando por visões mais familistas, e outras que individualizam o problema e sua solução. Estas percepções, presentes também na subjetividade de seus funcionários(as), não se manifestam de maneira pura nem unívoca, mas estão matizadas e convivem entre elas muitas vezes de modo conflituoso; o que influi nas ações impulsionadas desde tais instâncias, bem como no tipo e na qualidade de serviço oferecidos às mulheres em situação de violência. Em contraposição a essas posições, constatamos que os enfoques e ações das organizações que trabalham na defesa dos direitos das mulheres (sobretudo a *Corporación Mujer a Mujer [Corporação Mulher a Mulher]* e a *Casa de Acogida María Amor [Casa Abrigo Maria Amor]*) se aproximam das concepções feministas de violência e acesso à justiça; advogando pela construção da justiça de gênero.

Por outro lado, o estudo evidenciou que também entre a população feminina do distrito de Cuenca e entre as usuárias das DMs, circula mais de uma forma de conceber a violência doméstica. Suas percepções giram entre uma visão familista e uma mais próxima ao enfoque de direitos; sendo esta última a menos frequente. Estas perspectivas não são excludentes nem estáticas, entrecruzam-se continuamente gerando uma série de variações no tempo. Constatamos, igualmente, que persiste uma distância entre o discurso e a prática frente a esta problemática, pois apesar de muitas mulheres manifestarem que a violência doméstica constitui um atentado aos direitos, esta posição dilui-se quando são obrigadas a optar entre “a unidade familiar” e seu bem-estar pessoal.

Em relação ao acesso à justiça, em termos gerais, as concepções da maioria das usuárias das DMs não coincidem com a noção formal contida nos diferentes corpos legais e no interior das delegacias especializadas. Enquanto que a noção institucional gira em torno da tríade “proteção-reparação-punição”, priorizando muitas vezes a punição; a concepção que prevalece entre as diversas mulheres está associada à proteção/ajuda para frear a violência e, em menor medida, na reparação do dano e punição penal para o agressor.

Os resultados da investigação mostram que as mulheres em situação de violência transitam por diferentes caminhos e, geralmente, empregam diversas estratégias para conciliar uma alternativa de manter o esposo/companheiro, mas eliminar as práticas agressivas. A ação destas mulheres e as decisões que tomam para seguir uma ou outra direção dependem de muitos aspectos e circunstâncias das experiências vividas por cada uma delas (periculosidade da violência, ajudas e oportunidades a seu alcance, expectativas

frente à relação, percepções, etc.). Não se tratam de caminhos lineares nem excludentes entre si, nem de processos percorridos da mesma maneira por todas as mulheres; porém, dentro do estudo identificamos quatro tendências gerais ou momentos comuns a todas elas, independentemente de sua idade, inserção étnico-cultural, situação socioeconômica ou procedência: “*Ao princípio*”, quando mantêm silêncio e ensaiam sozinhas estratégias para evitar o conflito; “*ou depois*”, quando saem a buscar ajuda em diferentes lugares e com distintas pessoas para conseguir a mudança através da intervenção de terceiros e de certa pressão pessoal; as *primeiras incursões à DM* quando buscam principalmente proteção pessoal e advertir o agressor sobre as consequências de seus maus-tratos; e, um quarto momento que acontece quando as mulheres empreendem *ações mais decididas*, seja pela periculosidade que a violência alcançou ou porque as estratégias prévias não deram resultado. Nestes casos, as mulheres estão dispostas a continuar e concluir o processo legal e terminar a relação com seu esposo/companheiro. Todas estas medidas empregadas afirmam, por um lado, que estas mulheres não são vítimas passivas ante a violência doméstica; ao contrário, estão em permanente resistência, busca e luta por frear estas situações; e, pelo outro, que as DMs não são nem a única nem a primeira porta que estas mulheres buscam, mas sim um espaço ao qual recorrem em busca de proteção.

As medidas de amparo emitidas pelas DMs são muito valorizadas pela maioria das usuárias, visto que constituem um dos motivos para que sintam que tem acesso à justiça. Para elas, estas medidas representam uma proteção real e simbólica, são consideradas como uma punição para o acusado e constitui um dos fatores mais importantes para frear a violência. Não obstante, a efetividade destas medidas é bastante relativa, já que seu objetivo final, por várias razões, nem sempre se cumpre.

A baixa porcentagem (4,4%) de causas que concluem com uma sentença ou resolução pode ser explicada pela percepção antes assinalada em relação às medidas de amparo ou pelo pouco interesse que a maior parte das mulheres tem de que seu esposo/companheiro vá para a prisão. Contudo, esta cifra também denota os múltiplos obstáculos e limitações que dificultam a luta contra a violência de gênero e o acesso à justiça por parte das mulheres que sofrem estes maus-tratos. Entre estes fatores se distinguem: obstáculos de caráter cultural, socioeconômico e ideológico, barreiras institucionais e de ordem pessoal ou internas. Do mesmo modo, refletem-se as deficiências das DMs ao não oferecerem um serviço integral e gratuito e não contarem com mecanismos efetivos para exigir ao agressor que cumpra com a decisão da Autoridade. Por isso, observamos que estas instâncias, de certa maneira, reproduzem as desigualdades sociais que confluem em discriminações e que limitam que as usuárias tenham acesso à justiça. A isso se somam as restrições econômicas e deficiências de outras instâncias relacionadas, como é o caso do Departamento de Violência Intrafamiliar da polícia, ou da polícia em geral, que obriga a que sejam as próprias mulheres as principais gestoras do processo.

Além disso, as experiências que estas mulheres têm que viver e o processo pelo qual passam, somados aos imaginários de poder masculino e familistas presentes na sociedade, e a conseqüente pressão social, incidem para que muitas se arrependam de terem registrado uma queixa de violência e abandonem o processo. Esta decisão é pouco entendida e muito criticada pela maior parte dos funcionários das DMs; o que se traduz em desmotivação para a realização do trabalho, em um deterioramento do atendimento ou na revitimização das mulheres.

Apesar de todo o exposto anteriormente, o estudo também evidenciou que boa parte das usuárias das DMs conseguiu quebrar o círculo da violência e que, neste processo, as Delegacias e os serviços de apoio desempenharam um papel muito importante ao oferecer orientação, compreensão, proteção e ajuda. As mulheres encontraram, de alguma maneira, acolhida e respostas a suas expectativas, reconheceram-se como sujeitos de direitos e, ainda que em poucos casos, passaram por um processo de reafirmação pessoal que lhes levou a serem mais assertivas no exercício de sua cidadania. Esta situação mostra os efeitos positivos e as mudanças que se pode promover na vida destas mulheres quando há uma resposta institucional adequada a suas expectativas e uma correta aplicação da lei e da administração da justiça.

Finalmente, enquanto durante os últimos anos realizaram-se significativos avanços em relação a esta problemática no país, é indispensável a construção e implementação de um sistema de justiça plural e interdisciplinar, que considere a diversidade social, econômica e cultural das mulheres, e que, apoiado nos enfoques da justiça de gênero, promova, defenda e garanta o direito destas mulheres de viverem uma vida sem violência. Fazê-lo, supõe o desenho e impulso de ações, planos e políticas que acolham e estejam de acordo com distintas realidades e com as demandas e necessidades específicas destas mulheres; criar uma institucionalidade ágil, eficiente, comprometida e especializada para o atendimento das mulheres em situação de violência; e, ao mesmo tempo, dispor de uma rede de organizações públicas e privadas que trabalhem de forma conjunta e coordenada para oferecer um atendimento integral.

BIBLIOGRAFIA

- Arroyo Roxana y Ana Lucía Herrera, 2007. "Memorias Evento Nacional. Evaluación del cumplimiento de deberes del Estado de la aplicación de la Ley 103 y de la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la violencia contra las Mujeres". Quito: Corporación Humanas, Junio (fotocopia).
- Camacho, Gloria, Katty Hernández y Verónica Redrobán, 2009. *Las Comisarías de la Mujer ¿Un camino a la justicia?* Quito: CEPLAES, IDRC, Municipalidad de Cuenca.

- Camacho, Gloria y Katty Hernández. 2009. “Derechos, violencia, Comisarías de la mujer y acceso a la justicia. Percepciones de las mujeres del Cantón Cuenca”. Quito: CEPLAES. Publicación digital: <www.ceplaes.org.ec/AccessoJusticia/materiales.html>
- Camacho, Gloria y Nelly Jácome. 2008. “Mapeo de las Comisarías de la Mujer y la Familia en el Ecuador”. Quito: CEPLAES - IDRC. Publicación digital: <www.ceplaes.org.ec/AccessoJusticia/materiales.html>
- Camacho, Gloria. 2003. *Secretos bien guardados. Jóvenes: percepciones sobre violencia a la mujer y abuso sexual*. Quito, CEPAM.
- Centro Ecuatoriano de Promoción y Acción de la Mujer, CEPAM, 2005. “Análisis de las encuestas sobre calidad de la atención en las Comisarías de la Mujer y la Familia”. Quito. (Fotocopia)
- Centro de Estudios y Desarrollo Social CEPAR. 2006. *Violencia de Género. Encuesta Demográfica y de Salud Materno Infantil - ENDEMAIN 2004*. Quito.
- Corporación Utopía, 2000, *Proyecto “Fortalecimiento de las Comisarías de la Mujer y la Familia”. Sistematización de las Comisarías de la Mujer y la Familia*, Quito: CEPAM.
- Dirección Nacional de Género (DINAGE). Reportes estadísticos de las comisarías de la mujer y la familia. Quito (Base de datos no publicada)
- Ecuador, 2008. *Constitución política de la República del Ecuador*.
- Ecuador, 1995. *Ley 103 contra la violencia a la mujer y a la familia*.
- Facio, Alda, 2004. “La modernización de la administración de justicia y la igualdad de género”, ponencia presentada en el IX Congreso del CLAD, Madrid, 2-5 Noviembre.
- Fraser, Nancy. 1993. “Repensar el ámbito de lo público: Una contribución a la crítica de la democracia realmente existente”. En Revista *Debate Feminista*. Vol. 7.
- Ilustre Municipalidad de Cuenca. 2004. Primer Plan Cantonal para el fortalecimiento del derecho a una vida sin violencia intrafamiliar 2004 – 2007. Cuenca: Primera edición.
- Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INEC). Ecuador en Cifras. Sistema integrado de consultas. Base: CEPAL/CELADE 2003-2007.
- Jubb, Nadine et al. 2008. “Mapeo regional de las Comisarías de la Mujer en América Latina”. Quito: CEPLAES - IDRC. Publicación digital: <www.ceplaes.org.ec/AccessoJusticia/materiales.html>
- Lamas, Marta. 1997. “Usos, dificultades y posibilidades de la categoría ‘género’.” En *Género. Conceptos básicos*. Lima: Universidad Católica del Perú.

- Molyneux, Maxine. 2007. "Refiguring Citizenship: Research Perspectives on Gender Justice in the Latin American and Caribbean Region". En *Gender Justice, Citizenship Development*, Mukhopadhyay, Maitrayee y Navsharan (Eds.). Ottawa: IDRC and Zubaan.
- Mukhopadhyay, Maitrayee. 2007. "Situating Gender and Citizenship in Development Debates: Towards a Strategy". En *Gender Justice, Citizenship Development*, Mukhopadhyay, Maitrayee y Navsharan (Eds.). Ottawa: IDRC and Zubaan.
- Nivelo, Sonia. 2008. Documento analítico: Red interinstitucional de atención y prevención de la violencia intrafamiliar (RIAP - VIF). Cuenca: Diciembre.
- Organización de Estados Americanos, OEA. 1994. *Convención Interamericana para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la mujer, "Convención Belém do Pará"*.
- Organización Panamericana de la Salud, OPS. 2004. *Redes de Esperanza, Proyecto "De lo local a lo nacional": Institucionalización del modelo de atención de la violencia intrafamiliar en el Ecuador*. Quito: OPS/OMS, Ministerio de Salud Pública, Embajada Países Bajos.
- Organización Panamericana de la Salud, OPS. 1999. *Violencia contra las mujeres, la ruta crítica en Ecuador*. Quito: OPS.
- Pateman, Carole. 2000. "Críticas feministas a la dicotomía público/privado". En *Perspectivas feministas en teoría política*. Barcelona: PAIDOS.
- Reyna de Roche, Carmen Luisa. 2006. "Condicionamientos sociales, políticos y económicos al acceso a la justicia", en *Acceso a la justicia. La Universidad por la vigencia efectiva de los Derechos Humanos*, varios autores. Caracas: AUSJAL, CIDA, Konrad Adenauer, IIDH.
- Rico, Nieves. 1996. *Violencia de género: un problema de derechos humanos*. Serie Mujer y Desarrollo, Unidad Mujer y Desarrollo. Santiago de Chile: Naciones Unidas.
- Scott, Joan. 1997. "El género: una categoría útil para el análisis histórico". En *Género. Conceptos básicos*. Lima: Universidad Católica del Perú.
- Torres, Andreina. 2006. "Justicia condicionada: pobreza y género en espacios de encuentro entre mujeres y justicia". Concurso de becas CLACSO-CROP (fotocopia).
- Vargas, Virginia. 2000. "Una reflexión feminista de la ciudadanía". En *Estudios Feministas*, Año 8, 2º semestre.

Acesso à justiça para mulheres em situação de violência: O caso de Ciudad Sandino na Nicarágua

Almachiara D'Angelo e Yamileth Molina

INTRODUÇÃO

Este estudo enquadra-se em um projeto regional que pretende avaliar, comparar e disseminar aprendizagens sobre as contribuições das Delegacias da Mulher e serviços vinculados, com o objetivo de melhorar sua eficácia e seu impacto, não somente para cumprir com as obrigações do Estado e para responder às demandas do movimento de mulheres, mas também para que as mulheres possam melhorar seu acesso à justiça e acabar com a violência em suas vidas.

O estudo consta de duas partes: um mapeamento sobre a situação da violência contra as mulheres na Nicarágua, a legislação, as políticas públicas e os serviços relacionados com esta problemática, em particular as Delegacias da Mulher, da Infância e da Adolescência [] e sua capacidade de garantir o acesso à justiça para as mulheres vítimas de violência (D'Angelo, Molina e Jubb, 2008). O mapeamento constituiu a porta de entrada para a segunda fase do estudo, ou seja, para o componente de pesquisa primária. Realizado através de um estudo de caso em uma Delegacia, analisa as dinâmicas concretas entre os diferentes atores envolvidos para identificar os impactos desta instância especializada na vida das mulheres em situação de violência e em seu acesso à justiça.

A enquete denominada Pesquisa Nacional de Demografia e Saúde [] (ENDESA, 2007) apurou que 48% das mulheres casadas ou unidas relataram já terem sofrido, alguma vez, maltrato verbal ou psicológico, 27% sofreram violência física e 13% sofreram violência sexual por parte de algum companheiro ou ex-companheiro. No total, uma de cada três

(29%) mulheres expressa que sofreu violência física ou sexual em sua vida. A porcentagem de mulheres que relatam violência nos últimos 12 meses pode ser considerada como um indicador do tamanho atual do problema: 21% das mulheres relatam terem sofrido violência psicológica, 8% violência física e 4% violência sexual¹.

Um estudo recente sobre feminicídio na América Central, conceito definido como “o assassinato de mulheres por razões associadas às relações de gênero”, forma extrema de violência, registra um aumento de mortes violentas de mulheres na região, em relação aos dados identificados pelas organizações de mulheres, o que em alguns países representam verdadeiras escaladas (Carcedo, 2010). Com base na análise das informações (jornais e registros policiais), constatou-se que a maioria dos homicídios de mulheres nos quais se conhecem os agressores, o contexto e como aconteceram, são feminicídios².

O estudo concluiu que o feminicídio pode se produzir em qualquer âmbito, visto que em todos há discriminação e poder desigual; que os cenários são os contextos socioeconômicos, políticos e culturais nos que se produzem ou propiciam relações entre mulheres e homens particularmente desiguais, baseadas em formas específicas de dinâmicas de violência contra as mulheres, as quais favorecem o cometimento de feminicídios.

Finalmente, o estudo relata que os feminicídios na Nicarágua (D'Angelo, 2007) cresceram progressivamente a partir do ano 2003 até 2005; em 6 anos (2000-2005) os feminicídios aumentaram além do dobro, passando de 29 em 2000 a 65 em 2005. No mesmo período, triplicaram ou aumentaram ainda mais os episódios de violência intrafamiliar e os delitos sexuais, o que indica que a violência de gênero está aumentando e que uma de suas expressões mais dramáticas é o assassinato de mulheres³.

Para realizar o estudo de caso, selecionou-se, na Nicarágua, a Delegacia da Mulher [] de Ciudad Sandino, seguindo os critérios acordados em nível regional. Do mesmo modo, a pesquisa tentou responder às quatro perguntas que guiaram o estudo nos quatro países e utilizou a metodologia descrita no início desta publicação.

¹ Realizaram-se várias pesquisas com distintas metodologias, coberturas geográficas e grupos populacionais que apresentam resultados diferentes. *Confites en el infierno* apresenta os resultados da pesquisa realizada em 1996 pela Universidad Nacional de Nicaragua (UNAN de León) e outros atores, relata que 1 de cada 2 mulheres foi maltratada fisicamente alguma vez por seu companheiro e 1 de cada 4 sofreu violência física nos últimos 12 meses do período estudado (Ellsberg et al., 1998). A pesquisa do BID - a *Fundación Internacional para el Desafío Económico Global* (FIDEG) realizada em Manágua, em 1997, relata que 70% das mulheres sofreram violência física alguma vez em suas vidas, enquanto que 33% sofreram violência no último ano (Morrison e Orlando, 1997).

² 64,47% na Guatemala, 98,23% em Honduras, 83,33% na Nicarágua, 71,64% em El Salvador, 71,74% na Costa Rica, 77,78% no Panamá e 66,18% na República Dominicana.

³ Segundo registros policiais, em 1997, as mulheres representavam 38,8% (23.953) do total de vítimas; em 1998, 41,3% (26.890); em 1999, 42,7% (30.633); em 2000, 43,4% (32.574); em 2001, 44,6% (39.328); e, em 2002, 45,2% (41.487). A lesão é o tipo de violência mais denunciada pelas mulheres, alcançando proporções cada vez maiores dentro da população de vítimas. Em 1998 as mulheres constituíam 46,6% (7.448) do total de vítimas de lesões; em 1999, 47,7% (8.990); em 2000, 50,4% (10.313); e, em 2001, 51,8% (12.250).

Através da Lei Nº 329, publicada em janeiro de 2000, cria-se o município de Ciudad Sandino, com uma extensão de 51.11 km² e uma população total de 75.083 habitantes, cuja taxa de crescimento anual é de 2,5% (INIDE, 2008). Do total da população, 48,2% são homens e 51,8% são mulheres.

No nível municipal, existem aproximadamente 24 organizações e instituições estatais que formam parte da Comissão Municipal da Infância. Como parte de seu trabalho, desenvolveram processos de sensibilização dirigidos a crianças e adolescentes em temas relacionados com a prevenção do HIV-AIDS, educação, saúde, prevenção da violência e exploração sexual comercial.

AS PRINCIPAIS DESCOBERTAS

Como sabemos a violência contra as mulheres manifesta-se como uma pandemia que afeta vastas regiões do mundo. diversos estudos realizados na Nicarágua resultam que uma de cada três mulheres sofreu violência física ou sexual em sua vida, e que desde 2005 há um aumento progressivo de femicídios, representando a quase totalidade dos assassinatos de mulheres.

Em 1992 e 1996 aprovaram-se leis relacionadas com a prevenção e sanção da violência intrafamiliar e no Código Penal, aprovado em 2008, a violência intrafamiliar foi estabelecida como figura jurídica e delito específico, punível de 2 a 13 anos e estabeleceram-se medidas de proteção de urgência para a vítima. A mediação, como uma medida alternativa de resolução de conflitos, está reconhecida pela legislação nicaraguense quando as lesões são consideradas leves e pode ser aplicada somente uma vez.

As DMz, criadas em 1993, são, atualmente, uma especialidade nacional da Polícia Nacional da Nicarágua, denominada Direção da Delegacia da Mulher e da Infância.

As Delegacias passaram por três fases marcadas por distintos programas de serviços, nos quais intervieram diversos atores junto com a Polícia, em particular a Rede de Mulheres contra a Violência e o *Instituto Nicaraguense da Mulher* (INIM). Atualmente, não há projetos de cogestão, embora nas jurisdições, frequentemente se estabeleça coordenação com as organizações de mulheres presentes.

Desde sua criação se quis colocar em prática um modelo de atendimento integral que incluísse a prevenção e o atendimento, ao que na segunda fase (2002-2004) se agregaria um processo de empoderamento da vítima e a reformulação de um projeto de vida.

Apesar das próprias DMs terem impulsionado, nos últimos anos, duas campanhas de comunicação em matéria de prevenção da violência, na prática, este modelo integral não consegue ser executado. Somente naquelas áreas onde existe certa coordenação com organizações de mulheres que se ocupam diretamente da problemática, é possível desenvolver certos níveis de prevenção, através de promotoras comunitárias voluntárias e campanhas de sensibilização para a população sobre este problema.

Finalmente, o empoderamento das usuárias, que era um dos propósitos que guiou a participação do movimento de mulheres, resultou ser uma meta muito ambiciosa no marco de um modelo centrado no atendimento e considerando as concepções hegemônicas do sistema de justiça, ainda cheias de valores machistas tradicionais.

Para a realização deste estudo, que considerou como principais sujeitos de análise as mulheres que recorrem à DM de Ciudad Sandino, fizemo-nos algumas perguntas, comuns às realizadas nos outros países:

Quais são os caminhos das mulheres que sofrem violência de acordo com as opções que a realidade lhes oferece?

Que respostas encontram por parte das diferentes instituições envolvidas no caminho para a justiça, principalmente por parte da DM?

Quais são as concepções que guiam as mulheres e as instituições que as atendem sobre esta problemática?

Através de seus caminhos e de sua passagem pela delegacia especializada, as mulheres conseguem acabar com a violência e ter acesso à justiça?

OS CAMINHOS DAS MULHERES

A DM é a porta de entrada

De acordo com os resultados da sondagem de opinião realizada com mulheres de Ciudad Sandino, a grande maioria considera que a violência constitui uma violação aos direitos das mulheres, e conhecem a lei que a sanciona.

Do mesmo modo, os resultados da enquete identificam a DM como a porta de entrada para as mulheres, as crianças e os adolescentes do município que decidem denunciar a violência em que vivem e buscar justiça.

Como foi possível analisar através dos resultados do trabalho de campo, a DM é considerada como um espaço de referência importante para as mulheres de Ciudad Sandino, pois estas a vêem como um espaço ao qual, pelo menos hipoteticamente, recorreriam para denunciar casos de violência.

Longas histórias de violência

Contudo, na prática, as histórias de violência contadas pelas mulheres são longas, de muitos anos durante os quais se repetiram episódios de maltrato, como também é longo e contraditório o caminho para chegar a registrar uma queixa.

Frente a uma situação concreta de violência, geralmente, as mulheres procuram ajuda entre as pessoas mais próximas ou, caso seja possível, tentam se afastar do esposo/companheiro.

As razões pelas quais as mulheres suportam por tanto tempo a violência são várias. Entre elas, destacam-se: o fato de não reconhecerem, geralmente, a violência, particularmente a psicológica; o fato de terem casado muito jovens: a falta de uma rede de apoio familiar e social; a presença de filhos/as; a dependência econômica; e, o temor às reações do homem.

Contudo, finalmente, entre todas as causas destaca-se a subordinação vivida pelas mulheres em suas relações conjugais, pois, geralmente, o homem impõe suas regras, controla e domina, tudo isto reforçado pelas crenças de proteção da família e religiosas sobre o papel da mulher, a indissolubilidade do casamento e outras impostas pelo entorno e que, como se pôde constatar através das vozes das mulheres, também influenciam fortemente em seus próprios juízos.

A queixa: O primeiro passo de um longo caminho

Há vários fatores desencadeantes sobre tomar a decisão de registrar uma queixa. Um dos principais fatores é o medo; ou seja, a relação violenta chega a um ponto em que as mulheres começam a temer por sua vida, devido à gravidade das agressões. Frequentemente, a mulher toma a decisão de registrar a queixa quando o esposo/companheiro agride familiares muito próximos, como sua mãe ou filhos/as. A ajuda de pessoas que fazem com que as mulheres se sintam apoiadas é determinante, muitas vezes, para que a mulher decida registrar uma queixa.

Depois de fazer a queixa, empreende um caminho cheio de dificuldades, onde intervêm várias instituições na fase de investigação (Delegacia da Mulher, Polícia, Ministério Público

Instituto de Medicina Legal) para se determinar se é uma contravenção que pode ser resolvida com mediação, ou um delito que compete ser julgado.

Por si só, a relação com cada instituição, regida por suas normas e procedimentos, reveste certo grau de complexidade e nem sempre as respostas são imediatas; isto se complica pelo desenvolvimento relativamente recente das mesmas instituições encarregadas, o que implica uma série de limitações.

Em Ciudad Sandino não existe o Instituto Médico Legal, o que significa que as mulheres que decidem registrar uma queixa devem ir a Manágua para fazer a avaliação, o que implica perda de tempo e maiores despesas.

No município há um Juizado Local Penal, onde se processam em primeira instância os delitos menos graves e as faltas. Contudo, em caso de delitos graves, os processos judiciais se realizam nos Juizados de Distrito, localizados na cidade de Manágua, situada a 15 minutos de Ciudad Sandino.

Às vezes, as usuárias da DM são remetidas pela Delegacia a outras instâncias com as quais têm acordos de cooperação para que lhes dêem atendimento psicológico ou assessoria jurídica. Entre estas deve se destacar o trabalho de algumas organizações não governamentais, como Ixchen, a Associação de Mulheres para a Integração da Família na Nicarágua (AMIFANIC) e Redes de Solidariedade, principalmente pelo acompanhamento psicológico e, em alguns casos, jurídico.

Por outro lado, a DM se apóia em organismos de governo presentes na jurisdição, como a delegacia do Ministério da Família (“Mifamilia”), nos casos de interposição de demandas de pensões alimentícias ou de tutela de filhos/as. Também há o Hospital Nilda Patricia Velasco de Zedillo (conhecido como “El Hospitalito”), do Ministério da Saúde (MINSa), que oferece atendimento a mulheres vítimas de violência.

A mediação como prática recorrente

Muitas das queixas feitas pelas mulheres, como se pôde analisar ao longo da pesquisa, são resolvidas em trâmites de mediação. Frequentemente, as mulheres não contam com a informação necessária para avaliar as implicações desta decisão. De fato, o processo para se determinar se é um delito ou uma falta penal, que pode terminar em mediação e que envolve a várias instituições (Delegacia, a Diretoria de Resolução Alternativa de Conflito - DIRAC, Instituto Médico Legal, Ministério Público), muitas vezes ocorre sem que as mulheres saibam o que está acontecendo.

A DM é a encarregada do acompanhamento dos casos que se resolvem através da mediação; porém, devido à grande quantidade de casos deste tipo, nem sempre consegue cumprir com esta função.

A própria Juíza Local Penal de Ciudad Sandino considera que o procedimento da mediação, em curto ou médio prazo, dificulta o castigo para um agressor reincidente.

Muitas mulheres abandonam o caminho

Por outro lado, o caminho que leva até um julgamento é um caminho longo, que tem custos econômicos e emocionais e que demanda que as mulheres tenham muito empenho para chegar até o final, principalmente, como se pôde constatar nas estatísticas, se a resolução na maioria dos casos não as favorece.

Os atores envolvidos no percurso institucional em Ciudad Sandino, geralmente, estão conscientes das dificuldades procedimentais e de atuação existentes, as quais determinam a demora do percurso institucional e desempenham um papel negativo no acesso à justiça.

Por isto, e pela mesma complexidade das relações com o agressor, muitas mulheres interrompem espontaneamente o caminho judicial. Verificamos que, em muitos casos, as mulheres recorreram à DM mais de uma vez, sem chegar nunca a um julgamento, menos ainda a uma sanção.

AS RESPOSTAS DA DM

Há consenso generalizado sobre o fato de que as CMNAs contribuíram para visibilizar a problemática da violência e que, onde existem, são um ponto de referência importante para as mulheres. Igualmente, contudo, observa-se uma série de limitações, entre as quais se evidencia a limitada cobertura, visto que cobrem somente uma parte do território nacional.

O atendimento da DM

O trabalho da DM é complexo e suas tarefas principais são: receber queixas, participar de reuniões, prestar atendimento psicológico às mulheres que sofrem violência, investigar o caso, capturar o agressor quando corresponde, ir aos julgamentos e fazer

trabalhos de divulgação e capacitação. Além disso, esta instância não se limita a atender as queixas de violência, uma vez que a ela também se dirigem mulheres que apresentam casos relacionados com a propriedade, pensão alimentícia, tutela dos/as filhos/as, etc. E, finalmente, um novo serviço, que consta de um programa de atendimento para os homens⁴, foi colocado em prática no ano 2008.

As condições físicas ou o número insuficiente de funcionários e, de modo geral, os recursos materiais com que contam, resultam insuficientes para atender a demanda das usuárias. Acrescentamos, também, como geralmente acontece, o abandono dos casos por parte das mulheres frente às complexidades humanas e institucionais que enfrentam. Todos estes fatores repercutem negativamente nos funcionários da instituição, situações que, frequentemente, geram cansaço e frustração.

Igualmente, é necessário reconhecer que os funcionários da Delegacia também podem viver violência em seus próprios lares; pois, como se pôde constatar através das mulheres que participaram dos diferentes momentos do processo de pesquisa, algumas das vítimas eram policiais.

O que as mulheres procuram

Quando as mulheres tomam a decisão de registrar uma queixa, o que em realidade procuram é proteção e apoio para si mesmas. Em outras palavras, procuram tentar acabar com a violência e afastar o agressor de casa, mas não que este seja castigado por seus atos. É pela mesma busca de proteção que muitas mulheres querem que a pessoa que lhes está agredindo seja presa, “que lhe dêem um sustinho”, e não que receba a sanção que lhe corresponde. Como se pôde observar nos resultados da pesquisa de opinião, somente 12,8% das mulheres responderam que iriam à DM para que prendessem o homem que as agrediu.

Geralmente, as mulheres consideram que a DM é um ponto de referência importante, devido à proteção que esta pode lhes dar, e que, realmente, tem dado. A maioria expressou sua satisfação sobre o serviço recebido.

É necessário observar que a aplicação das medidas de segurança e proteção se relaciona também com as outras instâncias, que formam parte do sistema de justiça, chamadas a ditar e aplicar medidas de proteção.

⁴ O método utilizado denomina-se “Repulse”, utilizando como critério de seleção para a participação dos homens, aquele cuja atuação somente é considerada como falta penal.

Algumas mulheres, por outro lado, declararam sua inconformidade com a resposta da DM, por diferentes razões:

- O fato de que nem sempre dão uma resposta imediata aos clamores das mulheres que estão vivendo a situação de violência.
- Que não dão a informação nem a orientação suficiente para que as mulheres possam tomar suas decisões ou, de qualquer modo, seguir seu caminho de modo mais consciente e mais informadas.
- Algumas mulheres constataram um atendimento pouco amigável, pois esperavam um tratamento mais acolhedor e personalizado, uma atuação “do lado das mulheres”.
- Algumas mulheres manifestaram que se sentiram revitimizadas, não somente pela DM, mas pelas outras instituições que conformam seu percurso.

Apesar destas limitações, geralmente, as mulheres consideram que a DM desenvolve um papel importante em relação com a problemática da violência, visto que é um ponto de referência para as mulheres que sofrem violência, pois “já sabem aonde ir”; pelo temor que gera nos agressores a possibilidade de serem presos; e, finalmente, porque se quebrou o silêncio sobre a violência contra as mulheres.

Algumas mulheres avaliam positivamente o apoio oferecido pelas organizações de mulheres que trabalham com o tema de violência no município. Frequentemente, as mulheres recorreram a tais organizações porque foram enviadas pela própria DM.

AS CONCEPÇÕES QUE GUIAM AS MULHERES E INSTITUIÇÕES

Apesar de contar com uma legislação que castiga como delito a violência contra as mulheres, na consciência coletiva ainda não se consolidou o conteúdo da lei, visto que continuam predominando concepções que vêem a unidade familiar como um bem em si, pelo qual a a mulher é responsável.

As próprias mulheres compartilham esta concepção em grande medida, como se pôde verificar também na pesquisa de opinião feita com a população feminina, o que contribui para manter relações de subordinação nos casais, as quais muitas vezes são reforçadas pelas concepções religiosas, a dependência econômica e a presença de seus/suas filhos/as.

Estas mesmas concepções também estão presentes nas instituições que tratam os casos de violência contra a mulher, as quais dificultam, frequentemente, uma solução que favoreça as mulheres em situação de maltrato. Como se pôde constatar, o recurso aos processos de mediação, que ocorre na maioria dos casos, reflete, em grande medida, estas concepções familistas.

O ACESSO À JUSTIÇA

Um dos principais problemas a respeito da violência contra as mulheres é que, apesar das leis existentes, o acesso à justiça para as mulheres que sofrem violência resulta ser muito limitado. Dos casos que chegam até julgamento, que são menos de 10%, a maioria resolve-se em sentenças absolutórias. Esta situação não somente se refere às DMs, mas a todas as instituições envolvidas no chamado “percurso crítico” percorrido pelas mulheres depois de denunciar o delito cometido contra elas.

Entre as causas deve se relevar que, muitas vezes, na prática, as diferentes instituições que atendem os casos de violência não se apropriaram das leis e instrumentos que guiam suas ações neste processo, ou não conseguiram incorporar como delitos as violações aos direitos humanos das mulheres de modo consistente, entre outras razões, pelo predomínio das concepções familistas que postergam os direitos das mulheres em nome do bem-estar do grupo familiar.

Finalmente, apesar de que as Delegacias da Mulher tenham contribuído significativamente para visibilizar a problemática da violência exercida dentro do lar, suas contribuições para a possibilidade de que as mulheres exerçam seus direitos foram bastante reduzidas.

Foi feita justiça? O que as mulheres entendem por justiça?

A maioria das mulheres envolvidas no estudo considera que a DM de Ciudad Sandino facilita a justiça para as mulheres, visto que em muitos casos ajuda a deter a violência; contudo, muitas delas continuam enfrentando situações de violência e perigo como ilustra o seguinte depoimento: “Sim, se tranquilizou, mas ainda tenho medo dele”.

Perguntamo-nos: o que as mulheres entendem por justiça em uma situação de violência? Para as mulheres entrevistadas, a justiça começa quando se tornam a ser sujeito ativo e consciente de seu direito a viver sem violência, e a concebem como um processo que vai se construindo e no qual participam vários atores.

Muitas das mulheres entrevistadas estão conscientes de que o processo para conseguir justiça começa por elas mesmas, à medida que superem sua subordinação em sua relação conjugal e adquiram consciência de seus direitos. Neste processo, algumas mulheres começaram a buscar e a construir sua própria autonomia.

No caminho de conseguir justiça, é muito importante para as mulheres envolver a comunidade. Trata-se de sensibilizar a população, organizar comitês de apoio, criar redes solidárias entre mulheres que dêem informação, sensibilizem e acompanhem. Inclusive, poderia se envolver antigas usuárias da DM que já conhecem os caminhos, para apoiar as mulheres em situação de violência.

A ARTICULAÇÃO, O DESAFIO PARA TODAS AS INSTITUIÇÕES

Considerando a complexidade e a dimensão do problema da violência contra as mulheres, este não pode ser “reservado” somente a instâncias especializadas, como no caso das Delegacias da Mulher, que cobrem apenas uma mínima parte do território nacional.

Neste trabalho devem estar envolvidas todas as instituições presentes no território, sejam governamentais ou da sociedade civil. É indispensável, principalmente, que intervenha a instituição policial, não somente a DM, mas incluindo todas as suas delegacias especializadas especialidades. De forma especial, o chefe de setor deveria assumir responsabilidades, visto que está encarregado de zelar pela segurança da comunidade e deve cumprir um papel preventivo. A DM é o referencial mais conhecido e próximo para a comunidade.

Tentaria se retomar as concepções que inspiraram a criação das DMs, que propunham uma integralidade na abordagem da violência, o que implica realizar trabalhos de prevenção, atendimento e acompanhamento, como também a articulação de esforços. Sabemos que no município já existem coordenações pontuais e alguns processos de colaboração entre diferentes instituições para encontrar respostas mais integrais e eficazes ao problema da violência contra as mulheres. Tentaria dar continuidade, relevância e sistematicidade a estas iniciativas e, principalmente, procuraria se envolver mais diretamente a população.

Esta pesquisa, além de concentrar-se no aprofundamento do conhecimento da problemática, pretendeu todo o tempo interagir com a realidade do município, envolvendo a DM e as diferentes instituições e atores relacionados com a problemática, com o objetivo de contribuir com sugestões de trabalho para sua melhor abordagem e estabelecer as bases para uma colaboração mais permanente.

CONCLUSÕES

É consenso geral o fato de que as DMs contribuíram para visibilizar a problemática da violência e que, onde existem, são um ponto de referência importante para as mulheres. Contudo, ao mesmo tempo, observa-se uma série de limitações, entre as quais se evidencia o nível de cobertura, visto que estão presentes ou atendem somente uma parte do território nacional.

Em relação ao tipo de serviço que oferecem, desejou-se implementar um Modelo de Atendimento Integral que incluísse a prevenção e o atendimento, e pretendendo finalizar com um processo de empoderamento da vítima e a reformulação de um projeto de vida. Entretanto, este modelo de atendimento revelou-se muito ambicioso para a realidade na qual vivemos, seja por razões objetivas, relacionadas com o nível de desenvolvimento e a capacidade concreta das instituições envolvidas, ou subjetivas, relacionadas com as concepções prevalecentes nesta sociedade acerca desta problemática.

Apesar de contar com uma legislação que castiga como delito a violência contra as mulheres, na consciência coletiva ainda não se consolidou o conteúdo da lei, visto que seguem predominando concepções que consideram a unidade familiar como um bem em si, pelo qual a mulher é responsável. As próprias mulheres, em grande parte, compartilham esta concepção, reforçada, muitas vezes, por concepções religiosas, dependência econômica e presença dos filhos e das filhas.

Estas mesmas concepções, presentes nas instituições que se ocupam dos casos de violência contra a mulher, dificultam, geralmente, uma solução que favoreça as mulheres em situações de maltrato. Como se pôde constatar, o recurso aos processos de mediação, que acontece na maioria dos casos, reflete em grande medida estas concepções familistas.

Entre as causas, há que relevar que, muitas vezes, na prática, as diferentes instituições que atendem os casos de violência não se apropriaram das leis e instrumentos que guiam suas ações neste processo, ou não conseguiram incorporar como delitos as violações aos direitos humanos das mulheres de modo consistente.

No caso concreto da DMs de Ciudad Sandino, esta é considerada um espaço de referência importante para as mulheres do município. Entretanto, na prática, as histórias de violência contadas pelas mulheres são longas, de muitos anos, durante os quais se repetiram episódios de violência e o caminho para chegar ao registro da queixa é longo e contraditório, pelos problemas procedimentais e de atuação existentes neste caminho e que determinam a retardação do percurso institucional, e que desempenham um papel negativo no acesso à justiça. Muitas mulheres entram e saem da DMs até com quatro ou cinco queixas, sem terminar o procedimento. Outras simplesmente não continuam com o procedimento. Finalmente, uma porcentagem mínima de queixas chega até

juízo, aproximadamente 10%, que culmina, na maioria dos casos, com uma sentença absolutória.

Por outro lado, as mesmas mulheres que recorrem às DMs buscam, fundamentalmente, proteção e, neste contexto que, na maioria dos casos, registram a queixa. Em relação a esta função, a maioria das mulheres expressaram sua satisfação, pois consideram que é um ponto de referência para as mulheres que sofrem violência, “já sabem aonde ir”, pelo temor que gera nos agressores a possibilidade de serem presos e porque se quebrou o silêncio sobre a violência contra as mulheres.

Contudo, ao mesmo tempo, observaram-se uma série de limitações, visto que as condições físicas, número insuficiente de funcionários e, também, em geral, os recursos materiais com que contam, resultam insuficientes para atender a demanda das usuárias. Em particular, observa-se que nem sempre dão uma resposta imediata aos clamores das mulheres que estão vivendo a situação de violência, que não dão a informação e os conselhos suficientes para que as mulheres possam tomar suas decisões e, em alguns casos, algumas mulheres sentiram-se revitimizadas, não encontrando um atendimento acolhedor e personalizado, “do lado das mulheres”.

Finalmente, apesar das Delegacias da Mulher terem contribuído significativamente para visibilizar a problemática, suas contribuições a respeito da possibilidade de que as mulheres exerçam seus direitos têm sido bastante reduzidas.

BIBLIOGRAFIA

- Bourdieu, Pierre. 1998. *La Domination Masculine*. Paris: Editions Seuil.
- Carcedo, Ana. 2010. *No olvidamos ni aceptamos. Femicidio en Centroamérica, 2000-2006*. San José, Costa Rica: Asociación Centro Feminista de Información y Acción (CEFEMINA).
- Carcedo, Ana. 2007. “Femicidio en Centroamérica. Presentación de los Avances de investigación” en la XVII Reunión Ordinaria del Consejo de Ministras de Mujeres de Centroamérica (COMMCA), Guatemala, 12 de septiembre, mimeo.
- Chiarotti Boero, Susana. 2009. “¿Somos las feministas una minoría significativa?” en CLADEM. *Los derechos de las mujeres en clave feminista: Experiencias del CLADEM*. Lima: CLADEM.
- D’Angelo, Almachiara. 2006. “El Femicidio en Nicaragua”. Mimeo.
- D’Angelo, Almachiara y Gamboa, Marbel. 2007. “Estudio exploratorio sobre el sector turismo con enfoque de género: Nicaragua”. Informe final de consultoría para el Programa Regional La Agenda Económica de las Mujeres – II Fase. Managua: UNIFEM/PNUD.
- D’Angelo, Almachiara y Heumenn, Silke. 1999. *Maltratar de hacer pareja. Concepciones y prácticas en la lucha contra la violencia hacia la mujer*. Managua: Entre Pueblos / GVC / Terra Nuova.
- Ellsberg, Mary, et al. 1998. *Confites en el Infierno: Prevalencia y características de la violencia conyugal hacia las mujeres en Nicaragua*. 2da edición. Managua: Red de Mujeres contra la Violencia, UNAN León, Universidad Umea, Inpasa.
- Espinosa González, Isolda, 2004. *Perfil de género de la economía nicaragüense en el nuevo contexto de la apertura comercial*. Managua: UNIFEM.
- Facio, Alda. 2000. “El acceso a la justicia desde una perspectiva de género”. <fundacionjusticiaygenero.com/index.php?option=com_content&view=article&id=65&Itemid=148>.
- Gamboa M., D’Angelo A., Kries, S. 2007. *Flexibilización del mercado laboral en Nicaragua*. Managua: PNUD, UNIFEM.

- Hidalgo, Ana Lorena y Ramellini Centella, Teresita. 1998. "Evaluación del proyecto 'Ampliación y Fortalecimiento de las Comisarías de la Mujer y la Niñez en Nicaragua'". Managua: mimeo.
- Ibarra, Eloisa. 2006. "Corte Suprema de Justicia (CSJ) reclama mano dura contra agresores de niños y mujeres", *El Nuevo Diario* (Managua), 29 septiembre. <impreso. elnuevodiario.com.ni/2006/09/29/nacionales/30134>.
- INIDE, MINSA. 2007. *Informe Encuesta Nicaragüense de Demografía y Salud, 2006-07*. Managua: Instituto Nicaragüense de Información para el Desarrollo y Ministerio de Salud.
- INIDE. 2008. Ciudad Sandino en cifras. Managua: Instituto Nacional de Información de Desarrollo (INIDE).
- Jubb, Nadine. 2007. "Funding the Engendering of Democracy: External Funding and the Contested Terrain of the Nicaraguan Women's and Children's Police Stations." Documento preparado para el Congreso de la Asociación de Estudios Latinoamericanas (LASA), Montréal, Canada, 5-8 de septiembre.
- Jubb, Nadine, Barahona, Milagros y D'Angelo, Almachiara. 2004. "Evaluación final del proyecto 'Red de Servicios de Atención a Mujeres, Niñez y Adolescentes, Víctimas y Sobrevivientes de Violencia Intrafamiliar y Sexual. II Fase, Programa Comisarías'". Managua: "Red de Servicios", mimeo.
- Jubb, Nadine y Recinos Montes, Ana Sonia. 2003. "Informe de evaluación intermedia. 'Red de Servicios de Atención a Mujeres, Niñez y Adolescentes, Víctimas y Sobrevivientes de Violencia Intrafamiliar y Sexual. II Fase, Programa Comisarías'". Managua: "Red de Servicios", mimeo.
- Largaespada Cedeño, Isabel. 2006. "Encuesta de Opinión". Dirección Comisaría de la Mujer y la Niñez. Managua: Policía Nacional, mimeo.
- Meza Gutiérrez, María Auxiliadora, et al. 2005. *Análisis jurídico de sentencias relativas a delitos de violencia intrafamiliar y sexual y demandas civiles en materia de familia*. Managua: Agencia Española de Cooperación Internacional.
- Morrison, Andrew y Orlando, María Beatriz. 1997. "El impacto socioeconómico de la Violencia Doméstica contra la Mujer en Chile y Nicaragua". Washington, D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo y FIDEG, octubre.

- O'Neill, Sally. 2004. "En el mundo hay dos países mimados por la cooperación y uno es Nicaragua", *Envío*, 268 (julio) <www.envio.org.ni/articulo/2171>.
- Organización Panamericana de la Salud. 2002. "Informe final." 26.^a Conferencia Sanitaria Panamericana, 54.^a Sesión del Comité Regional. Washington, D.C., 23-27 de septiembre. <<http://www.paho.org/spanish/gov/csp/csp26index-s.htm>>.
- Pineda Fermán, Irene. 1999. "La mujer maltratada: sus redes y estrategias para afrontar la violencia", *Encuentro*, Universidad Centroamericana (UCA), (Managua), año 31, no. 48, pág. 21-29.
- Policía Nacional. 1998. "Violencia contra la mujer: Un enfoque particular". *Cuadernos Policiales*, no. 1. Managua: Policía Nacional.
- Policía Nacional. 1997. "Memoria." Taller con el Consejo Consultivo de Género de la Policía Nacional. Managua: Policía Nacional.
- República de Nicaragua. 2007. "Código Penal de Nicaragua". Asamblea Nacional. Managua: Diario Oficial La Gaceta, 13 de noviembre.
- Torres Silva, Ileana. 2002. "Memoria de la Comisaría de la Mujer y la Niñez". Managua: Policía Nacional, mimeo.
- Torres Silva, Ileana, Quintero S., Ivania y Vargas Cuadra, Julia. 2000. *Diagnóstico del uso de Arreglos Extrajudiciales en las Comisarías de la Mujer y la Niñez, Policía Nacional*. Managua: Policía Nacional y Movimiento de Mujeres María Elena Cuadra.

Estudo da Delegacia da Mulher de Villa El Salvador, Peru

Ivonne Macassi León, Liz Ivett Meléndez López, Claudia Rosas Simas de Souza
y Gina Yáñez De la Borda

INTRODUÇÃO

Uma das principais políticas públicas para enfrentar a violência contra as mulheres, especialmente aquela que é perpetrada no lar, foi a criação das Delegacias da Mulher. Nos últimos 25 anos, e depois das constantes demandas realizadas principalmente pelo movimento de mulheres e feminista, os Estados reconheceram este problema como um assunto de interesse público e como uma violação aos direitos humanos. A criação das Delegacias da Mulher, no Peru, é a primeira resposta formal frente à demanda destes movimentos e estabelece uma ação concreta que nasce, inclusive, antes da elaboração e promulgação das leis nacionais destinadas à proteção e prevenção da violência contra a mulher. Contudo, se reconhece que ainda persistem uma série de dificuldades e limitações que debilitam esta proposta, afetando diretamente o exercício pleno de direitos pelas mulheres em situação de violência.

O presente capítulo é uma síntese dos principais resultados da pesquisa qualitativa realizada sobre a Delegacia da Mulher de Villa El Salvador. No Peru, definiu-se como âmbito geográfico de pesquisa o distrito de Villa El Salvador (VES). Este território tem uma extensão de 35.546 km². Atualmente, é considerado um dos distritos de maior crescimento populacional do país, e conta com 381,790 habitantes¹; representando 5% da população total da província de Lima. A totalidade da população é urbana, o distrito

¹ Dados obtidos no Sistema de Indicadores Demográficos, Sociais e Econômicos do Instituto Nacional de Estadística (INEI). Censo Nacional 2007. www.inei.gob.pe

apresenta uma relativa maioria porcentual de mulheres: 50,4% contra 49,6% de homens. A idade média geral é de 27,4 anos; portanto, trata-se de uma população principalmente jovem.

Uma das principais demandas da população feminina do distrito tem sido o atendimento da violência familiar e sexual. A Delegacia da Mulher de VES foi criada em 30 de janeiro de 2002, como uma unidade especializada de atendimento para denúncias de violência familiar. A instalação desta dependência foi resultado da demanda direta de organizações locais de mulheres e a população em geral para o governo central, devido às altas porcentagens de violência familiar e conjugal que se registravam no distrito. De acordo com a cifras do Ministério da Mulher e Desenvolvimento Social (MIMDES), VES é um dos distritos com os mais altos índices de violência contra a mulher na Lima Metropolitana. De fato, o Centro de Emergência Mulher (CEM)² de VES, informa que entre 2002 e junho de 2009 foram atendidos 8488 casos de pessoas vítimas de violência familiar e/ou sexual, das quais mais de 90% das vítimas são mulheres. Entre as mulheres maltratadas 21.7% são crianças e adolescentes entre 0 e 17 anos de idade. Do mesmo modo, 74,5% das vítimas estão entre os 18 e 54 anos.

Atualmente, no distrito de VES existem instâncias descentralizadas do Poder Judiciário, agrupadas no que se denomina Módulo Básico de Justiça. Estes espaços permitem que a população tenha maior acesso à justiça. Este Módulo Básico de Justiça conta com quatro Juizados de Paz Letrados, dois Juizados Mistos e um escritório do Ministério da Justiça, encarregado de oferecer assistência legal gratuita. De outro lado, o Ministério Público também conta com instâncias descentralizadas que operam no distrito, dois Tribunais Mistos, um Tribunal de Família recentemente criado, e a Divisão Médico Legal de VES do Instituto de Medicina Legal. Também, e desde o ano 2002, localiza-se dentro da DM de Villa El Salvador o Centro de Emergência Mulher do MIMDES.

O processo de pesquisa levou-se a cabo através da execução de três componentes ou momentos. O primeiro componente ou momento da pesquisa foi a elaboração do mapeamento dos modelos das Delegacias da Mulher existentes no país. O segundo componente incluiu a realização de uma pesquisa com mulheres em geral, que se desenvolveu com uma pesquisa sobre opiniões e percepções aplicada a 325 mulheres entre 19 e 50 anos de idade residentes do distrito de VES; a pesquisa com mulheres usuárias da DM, mediante 36 entrevistas realizadas logo após o atendimento na DM e da delegacia e 16 entrevistas em profundidade também realizadas com usuárias deste serviço, todas elas residentes em VES e na faixa etária entre 19 e 50 anos. O terceiro componente

² Centro de Emergencia Mujer (CEM), um serviço público, especializado e gratuito do Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social (MIMDES), que presta apoio social, psicológico e assessoria jurídica às queixosas e/ou pessoas em geral que buscam orientação em matéria de violência familiar e sexual.

ou momento desenvolveu-se através da aplicação de entrevistas com o pessoal das DMs, a polícia e outros atores institucionais, entrevistando um total de 26 operadoras/es de serviços, dos quais 11 pertenciam à Polícia Nacional do Peru. Adicionalmente, realizou-se uma observação não participante nas instalações da DM, ao longo de uma semana por um intervalo de, aproximadamente, 21 horas.

Finalmente, o capítulo que se apresenta à continuação é o resultado da análise dos instrumentos aplicados nos segundo e terceiro componentes da pesquisa e está organizado segundo as quatro hipóteses do estudo.

PERCEPÇÕES SOBRE O ACESSO À JUSTIÇA E O EXERCÍCIO DO DIREITO A UMA VIDA LIVRE DE VIOLÊNCIA

Entre as mulheres existem diversas concepções sobre o acesso à justiça, as quais nem sempre coincidem com as concepções formais e institucionais, e nem sempre se referem à aplicação de uma punição; pelo menos nos termos contemplados pelo sistema normativo nacional.

Concepções sobre violência entre as mulheres:

Em seus imaginários operam duas concepções em conflito: a concepção de direitos³ e a concepção familista⁴. A primeira concepção permite que as mulheres identifiquem, de forma espontânea, direitos básicos; não obstante, a ideia de conservar a “unidade familiar”, prevalece acima do direito a uma vida livre de violência. As usuárias percebem que a violência é um assunto muito negativo e é evidente que a razão principal de recorrer à DM é o desejo de detê-la. As contradições surgem quando as capacidades das mulheres foram afetadas pela vigência de imaginários de poder que obstaculizam a identificação da consequência do maltrato e os caminhos para superá-lo; e ao mesmo tempo em que evitam o questionamento sobre o que é justo em suas próprias vidas.

³ Segundo a Pesquisa com a população: “Percepções e opiniões sobre a Delegacia da Mulher de Villa El Salvador”; 51,7% das entrevistadas reconhecem o direito à igualdade como o mais importante, enquanto 43,7% afirmam que a não violência é um direito legítimo. Do mesmo modo, ao perguntar sobre o “dever ser” para uma mulher que sofreu maus-tratos, 77,5% observam que a resposta mais adequada é a queixa; seguida da separação conjugal em 21,5%.

⁴ Concepção relacionada com valores que posicionam acima dos direitos das pessoas, a união familiar. Esta concepção tende a manter a mulher em papéis inferiores de poder, naturalizar o papel social de cuidadora do lar e, em função disso, justificar e naturalizar sua submissão ante a violência.

Os elementos clássicos de justificação para o início da violência que continuam vigentes nas subjetividades das mulheres, obstaculizando a autopercepção do problema como um assunto social, situando-o no plano do pessoal-privado, são: o álcool, as drogas, uma infância problemática, a infidelidade masculina e as dificuldades econômicas. Estes mitos são consequências de valores estereotipados sobre o papel das mulheres como mães, “cuidadoras” da família e esposas. De tal forma, enfrentar a violência mediante o sistema formal e/ou separar-se do esposo/companheiro é vivido como uma transgressão culposa, que implica muitos riscos.

Em relação às capacidades das mulheres, verificou-se que estas podem ser diminuídas, deformadas e/ou fortalecidas, dependendo de suas condições de vida e a estrutura sócio histórica em que se inserem. Entre os fatores que determinam sua capacidade de ação, encontramos: (a) a prevalência e o grau de periculosidade da violência; (b) a informação acessível e/ou disponível; (c) a reflexão individual sobre os riscos simbólicos e materiais para enfrentar o fato; (d) empobrecimento das mulheres; e, (e) a resposta dos atores institucionais.

Deve-se destacar que as mulheres não mantêm uma atitude nem um pensamento passivo. A pesquisa mostrou que as mulheres estabelecem uma série de estratégias para enfrentar a violência e impedir que esta afete ainda mais suas vidas. Uma das principais ações é a contra-agressão, uma vez que atuam com senso prático, que as ajuda a ter precauções, seja para proteger seu corpo de marcas que prejudiquem suas atividades cotidianas ou ter evidências do ataque, com a ideia de usá-las para provar os fatos. Em seus imaginários, detectou-se a existência de noções que lhes permitem situar a violência no plano relacional/cultural, reconhecendo que persistem comportamentos machistas e desigualdades nas relações conjugais. As mulheres conseguem identificar seu problema em um contexto complexo, fazendo alusão à permanência de múltiplas situações de vulnerabilidade às quais são expostas e que diminuem suas oportunidades de saídas, tais como sua condição socioeconômica e seu status social. Consideramos quem se trata de um avanço reflexivo em torno da compreensão sobre a complexidade do problema, fato que contribui para evitar a estigmatização das mulheres como vítimas, e evidencia que as pessoas em situação de violência também têm agência social e pessoal, a qual deve ser fortalecida orientando-a a um empoderamento de seus direitos (e consciência dos mesmos) e, opor fim, ao exercício de sua cidadania.

De outro lado, observou-se que quando as usuárias decidem acessar o circuito formal de justiça, já atravessaram por um longo período de prevalência da violência; e, geralmente, a decisão é provocada pela consciência de que as agressões estão afetando a integridade das pessoas que lhe são próximos (em geral filhos/as). Deste modo, a apropriação de sua cidadania nem sempre é para si mesmas, mas para os outros.

Entre as usuárias, a ideia de “o coletivo” não é constante. A demanda de justiça se coloca como um desejo e/ou um requerimento pessoal, ou seja, não existe um posicionamento como uma cidadã que faz parte de uma estrutura sociojurídica que deve protegê-la, independentemente de sua vontade.

Em linhas gerais, o esquema subjetivo das mulheres está afetado por uma concepção mista que finalmente resulta contraditória, visto que convergem valores tradicionais que estereotipam e mantêm a subordinação das mulheres; bem como elementos da chamada concepção de direitos, onde se reivindica o direito a uma vida livre de violência e se estabelecem algumas reflexões sobre as causas que a originam.

Concepções sobre a violência entre outros atores institucionais:

A maioria das/os operadoras/es da DM, bem como os atores de outras instâncias institucionais rejeitam a violência e gostariam de poder fazer algo mais além do que a estrutura institucional permite. Em relação a suas concepções, existem pontos de coincidência com as mulheres, bem como pontos de inflexão. Em primeiro lugar, observamos que estes atores retomam os fatores e mitos que justificam a violência, anteriormente mencionadas, mas agregando argumentos recorrentes como “a baixa autoestima” ou “o comportamento machista das mulheres”; os quais formam parte de um discurso que termina favorecendo a estrutura de poder que mantém estas práticas. A permanência destes imaginários é sumamente perigosa e não conduz a uma melhora da relação entre as autoridades e as usuárias, uma vez que persistem elementos de discriminação que criam obstáculos para um tratamento justo para as sobreviventes de violência mulheres em situação de violência ou mulheres vítimas de violência.

De igual forma, encontra-se dificuldade para situar a violência como um assunto coletivo, o qual faz com que se interpretem os direitos como algo meritório e não inerente à condição humana. Seguindo esta linha, o problema da violência, bem como a demanda de justiça, não é uma demanda de uma sujeita social, mas um pedido particular, o qual debilita a representação simbólica das mulheres como cidadãs. Neste sentido, quando as usuárias retrocedem ou não tomam o processo com a determinação que as autoridades esperam, são punidas mediante a estigmatização por estas/estess operadoras/es.

O ponto de inflexão com as percepções das mulheres está principalmente nesta dificuldade, pois enquanto as mulheres reconhecem que a violência é algo nocivo em suas vidas e que têm direito a uma vida em harmonia independentemente de sua prática real; os atores do sistema judiciário e algumas alguns operadoras/es da DM, sobretudo, se concentram na experiência das mulheres e não compreendem porque, apesar da

periculosidade da violência, as usuárias não entram no circuito de atendimento de forma linear e sem interrupções.

Tudo isso responde a que seu esquema de percepção também esteja influenciado por várias concepções, algumas contraditórias entre si. Encontramos que, assim como se evidenciam claros vieses provenientes da concepção familista, quando as autoridades rejeitam a violência e articulam um discurso de direitos, este se vê limitado pela primeira concepção e pelas barreiras que são impostas pelo próprio horizonte normativo no qual devem enquadrar sua atuação. Inclusive, devemos destacar que existem operadoras/es que conseguem identificar algumas noções relacionadas com as desigualdades de poder e articular um discurso – embora não totalmente claro – mas que se aproxima, muito timidamente, das concepções feministas sobre o problema. Assumir estas concepções pode ser de muita utilidade para administrar a violência contra a mulher em um marco mais amplo de justiça de gênero. Contudo, a permanência das concepções familistas e a rigidez normativas fragmentam fortemente este processo.

Não obstante, reconhecemos que a maioria das/os operadoras/es da DM se esforçam por tentar entender a problemática, de maneira que não se pode afirmar que se mantenham indiferentes a ela. Pelo contrário, muitas/os sentem-se indignadas/os ante os graves quadros de agressão com os quais se enfrentam cotidianamente e a injustiça que se mantém no sistema de atendimento, embora muitas vezes isto não seja evidente em suas práticas. Isso ocorre porque assim como reconhecem alguns elementos importantes da violência como o poder e o aspecto cultural-relacional; seu esquema de percepção da realidade está influenciado por uma forte concepção familista e limitado pelas concepções normativas de sua função; o que sem dúvida debilita suas reflexões em torno da concepção de direitos. Além disso, sua perspectiva está ainda mais limitada pela formação profissional/institucional que recebem, a qual eles mesmos reconhecem como hierárquica/patriarcal e como determinante de seu comportamento.

A identificação de uma concepção mista nos imaginários subjetivos dos atores é importante e um desafio para as políticas públicas; dado que nos abre dois caminhos de conhecimento. O primeiro caminho é reconhecer que as lutas persistentes do movimento de mulheres por visibilizar a violência deixou uma marca que não pode ser apagada, e que hoje se evidencia não somente em leis, mas também em ideias de direitos instaladas, que devem ser fortalecidas e reorientadas para que sejam interiorizadas com maior força na interação social. O segundo caminho nos confronta com debilidades imperantes e preocupantes. A saber, embora se reconheçam avanços, a permanência de padrões de discriminação renova os mandatos de gênero, que criam obstáculos para a erradicação do patriarcado e favorecem sua transformação em um vigilante silencioso que dificulta a cidadania das mulheres.

Concepções sobre justiça e cidadani:

O que é ou não justo, também é organizado por uma lógica de poder onde o gênero é um eixo de sentido. A cidadania das mulheres se dinamiza em uma constante contradição, uma vez que existe um conjunto de leis e políticas orientadas para a conquista da igualdade, não obstante o Estado se apresente ambíguo e desarticulado para abordar a especificidade da violência de gênero, e não pode dar clareza nem sintonizar com os ideais de justiça da população afetada por este problema.

Em relação à aprovação do atendimento recebido na DM, encontramos respostas claramente divididas. Dentre as usuárias, 40% não estavam satisfeitas com o atendimento recebido, e 23% das mulheres têm a sensação de que “não fizeram nada”, pois sua passagem pela DM não teve repercussões positivas em suas vidas, motivo pelo qual existe a sensação de impunidade. Entretanto, nem todas as experiências são negativas, visto que 23% afirmam ter recebido um “bom atendimento”, 11% não se sentem nem satisfeitas nem insatisfeitas com o atendimento recebido, e 9% das entrevistadas afirmam que foram atendidas adequadamente, embora isto não tenha significado que a violência tenha cessado. Outros 6% assinalam que sua demanda já passou ao Ministério Público, o que significa que o processo foi iniciado e segue seu curso. Portanto, para uma alta porcentagem de usuárias, embora sua visita não tenha tido o impacto que esperavam, finalmente encontraram algum ponto de apoio na institucionalidade.

As noções de justiça das usuárias situam-se no plano lético, ou seja, as mulheres que recorrem à DM esperam um atendimento efetivo ante algo que consideram moralmente injusto. Contudo, esta efetividade não se centra – necessariamente – na concretização de uma queixa e na consequente instauração de um processo judicial, pois o que desejam é que a violência se detenha, ou que minimamente sejam reconhecidas como sujeitos de direitos. Neste sentido, a simples existência de uma DM, é vista como uma reivindicação. O que sim é real é que todas esperam que o agressor seja punido.

Encontrou-se que 96.9% das entrevistadas desejam que o homem que bate em sua esposa seja castigado pela Lei, mas seus desejos de castigo não correspondem com a realidade legal. Para 27.6% identifica-se uma tendência a relativizar a violência e a punição, visto que afirmam que a intensidade do castigo deveria ter correlação com o dano causado. Verifica-se, então, que as mulheres não punem a violência como um ato dramático de poder, mas o dano visível infligido.

Efetivamente, encontramos que muitas vezes as mulheres, pretendem unicamente que o agressor seja amedrontado pela autoridade, vendo nesta medida uma forma simbólica para que seus esposos/companheiros as reconheçam como sujeitos de proteção e de direitos. Também pretendem que seus esposos/companheiros sejam presos e/

ou detidos, mas apenas temporariamente, para que sintam que o que estão fazendo é incorreto, pois as mulheres criam a fantasia de que com isso podem fazê-los mudar. Aquelas que já decidiram acabar com a relação de convivência, desejam que o agressor seja retirado do lar como uma forma simbólica de afastá-lo de seu espaço de poder. Finalmente, algumas mulheres indicam que o processo judicial deve estar orientado para que seus agressores paguem efetivamente a pensão alimentícia, isto é assumido como uma sanção que as reconhece como pessoas que tem direitos e capacidade para reclamar o direitos de seus/suas filhos/as

A afirmação de que ***a justiça que chega tarde não é justiça***” pode ser aplicada ao que ocorre na DM, pois se detectou que a dinâmica instalada não cumpre com o princípio de acessibilidade simples, rápida e imparcial aos recursos da justiça formal. A narrativa das usuárias reflete, claramente, os obstáculos não somente culturais, mas também institucionais que devem atravessar para ter acesso à justiça. As mulheres chegam a perceber que a justiça não existe, ou que não existe para elas, não somente pela distância entre suas expectativas em relação às punições e a realidade concreta, mas, principalmente, porque não divisam esperanças de poder conseguir algum tipo de punição para o agressor, nem sequer através do plano formal/legal.

O tempo que demoram os tramites burocráticos, a falta de condições adequadas para poder enfrentá-los, a revitimização pela qual devem passar, a falta de credibilidade em seus discursos faz com que as mulheres descreditem e desestimem autoridades como veículos de justiça. Contudo, existem usuárias que, apesar das frustrações, seguem vendo como uma possibilidade de justiça poder recorrer a um espaço institucional. Assim, a DM é representada como um dos poucos mecanismos específicos para dar respostas às agressões.

A justiça para as mulheres opera como um princípio de reivindicação, sentir que não podem ter acesso a ela afeta seu empoderamento, enfraquecendo a consciência de “direito a ter direitos” e obstaculizando o processo de “modificação de sua subjetividade cidadã”.

As autoridades e a justiça

De outro lado, as autoridades das distintas instituições, incluindo a DM, percebem obstáculos relacionados com a falta de gestão de recursos e a ausência de uma punição efetiva ditada por lei, fatores que limitam sua intervenção. Os próprios atores sentem-se como presos ao sistema e à sua inoperância.

Um eixo que desvincula as condições institucionais atuais para acessar a justiça da possibilidade real de deter a violência é a persistência da impunidade ou a falta de

punição gerada pela lógica do sistema, a qual reenvia uma mensagem de permissividade aos agressores, reafirmando constantemente seu poder, não somente sobre as mulheres, mas inclusive sobre as autoridades.

Para estes atores, é justo que as usuárias se preocupem para que em seu caso “ se façajustia”; e para isso devem recorrer ao sistema formal de denúncia. Embora reconheçam que, em muitos casos, a ineficácia dos processos impede que as usuárias tenham acesso a recursos efetivos, percebem que, apesar disso, elas deveriam continuar com o processo. Em outras palavras, o pessoal que trabalha nos serviços que foram estudados aceita que as mulheres têm direito a uma vida livre de violência, mas ao mesmo tempo enfatizam que esta situação deve ser conquistada, administrada e preservada por elas mesmas.

De outro lado, os atores observam que a relação entre o acesso à justiça e a violência contra a mulher é muito complexa, razão pela qual não pode ser visto somente no plano da atuação da DM, já que esta não é uma instância resolutiva, mas apenas um meio institucional com funções específicas, um veículo de entrada que não pode ser sobrecarregado com a responsabilidade de fazer justiça nestes casos.

Portanto, a visão destes atores é mais institucional, uma vez que tiram o tema da justiça do plano da moralidade deslocando-o ao plano legal-estrutural. Nesta percepção, não se pode instalar adequadamente uma visão de justiça de gênero, pois não reflete sobre as dificuldades que as mulheres têm; bem como limita a compreensão sobre o significado que a justiça tem para elas, e tampouco opera o critério de prestação de contas institucional e individual, eixo chave da justiça de gênero. Neste sentido, quando se oferece atendimento em casos de violência, sob a influência desta concepção, não se conecta o problema com a realidade nem se tomam em conta as forças sociais que o geram. Em consequência, o enfoque de direitos não está instalado totalmente na lógica dos atores institucionais e, muito menos, na estrutura que organiza sua função, ainda que este exista e deva ser fortalecido.

De acordo com o identificado nesta primeira epígrafe, a DM, sob as atuais concepções e normas de poder, embora não seja um veículo real nem definitivo para deter a violência, pode estar contribuindo para isso a passos lentos que precisam de um impulso de transformação. As razões da inoperância estão na falta de um horizonte forte e homogêneo, que influencie positivamente no esquema subjetivo e nas ações das pessoas, bem como nas limitações normativas que determinam seu funcionamento.

A cidadania das mulheres aparece construída segundo os eixos de poder de gênero, que são os mesmos que recaem nas concepções familistas e normativas rígidas que obstruem o espaço de reflexão e, por consequência, a transformação das subjetividades tanto das

usuárias como das autoridades. Para superar isso, é necessário analisar os elementos de dominação que foram representados nestas linhas e transformá-los mediante o fortalecimento das poucas noções que emergem das concepções feministas e de direito. Do mesmo modo, que exista no horizonte subjetivo uma dinâmica mista é uma fortaleza que deve ser aproveitada, com a finalidade de gerar um espaço social habitável pelas mulheres que enfrentam situação de violência, onde a demanda de justiça não seja um direito distante, mas um direito inerente à pessoa. Isso significa criar um espaço onde as desigualdades de gênero não apareçam como uma criação individual, mas como uma construção que se instala na sociabilidade, que impugna a noção de autoria⁵ e merece ser erradicada, para dar lugar a uma comunidade na qual a experiência cidadã esteja baseada no reconhecimento mútuo, sem que se interponham privilégios de status diferencial do ser humano.

OS CAMINHOS QUE AS MULHERES PERCORREM PARA ENFRENTAR A VIOLÊNCIA

Os caminhos que as mulheres percorrem contra a violência não são semelhantes e, muitos deles, estão ligados às oportunidades e opções disponíveis. Contudo, é a consciência que elas têm de si mesmas como cidadãs e sujeitas de direitos, que vai determinar quais são as alternativas utilizadas para sair da violência e/ou ter acesso à justiça, utilizando, entre elas, as redes sociais de apoio, a Delegacia da Mulher e outros espaços institucionais.

Os diversos caminhos percorridos pelas mulheres

Para muitas mulheres é frequente iniciar seu percurso, primeiro, buscando apoio em nível pessoal, ou seja, acudindo a suas redes sociais mais próximas e, depois, recorrendo a uma instituição em busca de orientação e/ou proteção. Geralmente, esta visita a uma instituição do Estado, em particular à Delegacia da Mulher, é motivada pelos conselhos e sugestões de familiares, de vizinhas e/ou de mulheres de organizações de base {pode-se traduzir como Organizações sociais ou como organizações de apoio?}.

⁵ “O gênero próprio não *faz* em solidão. Sempre estamos *fazendo* com ou para o outro, embora o outro seja somente imaginário. O que se chama meu *próprio* gênero talvez apareça às vezes como algo que nós mesmos criamos ou que efetivamente, nos pertence. Contudo, os termos que configuram o próprio gênero encontram-se, desde o início, fora de nós mesmos, além de nós mesmos, em uma socialidade que não tem um único autor (e que impugna radicalmente a noção de autoria).” Desfazendo o Gênero. BUTLER, Judith. Paidós, 2004.

Solicitação de apoio a nível pessoal e organizacional: A grande maioria das mulheres entrevistadas informou que, ante uma eventual agressão, se inclinariam por procurar a sua família em busca de apoio, sendo a mãe a pessoa a quem mais recorreriam. Contudo, para algumas mulheres, a busca de apoio na família nem sempre tem êxito, pelo contrário, algumas mulheres manifestaram terem sido recriminadas por seus familiares que, além de não se solidarizarem com sua situação de violência, terminaram por culpá-las pelos fatos ou duvidaram de sua versão.

Outro passo fundamental no percurso das mulheres entrevistadas foi a visita a uma organização de mulheres, particularmente para algumas delas, a visita às Orientadoras Legais de Villa El Salvador e/ou a Federação de Mulheres de Villa El Salvador (FEPOMUVES). Nestes espaços, as mulheres são orientadas sobre seus direitos e o processo que devem seguir. Por outro lado, é importante destacar que, além da informação oferecida pelas orientadoras, as mulheres também se sentem apoiadas por profissionais, os quais ao escutá-las de forma empática e se preocuparem com seus problemas, fazem com que não se sintam sós e que podem contar com seu apoio durante o processo.

Solicitação de ajuda nas instituições do Estado: Em alguns casos, vemos que as mulheres percorreram caminhos prévios ao registro de queixa nas DMs. Na maioria das vezes, contudo, é a partir da visita ou da denúncia na que as mulheres tomam conhecimento de outros serviços e possibilidades para ter acesso à justiça.

Várias das mulheres entrevistadas, particularmente aquelas que têm mais de 40 anos, manifestaram ter experiências prévias de registro de queixa nas delegacias comuns ou delegacias de homens, como elas dizem. Todas, com exceção de uma, fizeram alusão a estas experiências como muito negativas, argumentando terem sido questionadas e não escutadas, observando, também, que não lhes deram a devida importância. Uma inclusive manifestou que teve que pagar ao policial para que registrasse sua queixa.

No caso particular da DM de VES, a presença do CEM - Centro de Emergência Mulher, localizado dentro do mesmo espaço físico – facilita para que as mulheres queixosas tenham acesso a mais informações acerca dos serviços oferecidos nesta instituição e incorporá-los ao seu percurso. Muitas mulheres manifestaram ter procurado a psicóloga do CEM, seja porque foram encaminhadas pela Suboficial PNP – Polícia Nacional do Peru (?) que as atendeu, ou porque tomaram conhecimento dos serviços oferecidos enquanto esperavam pelo atendimento nos escritórios de investigação. Contudo, e como abordaremos mais adiante, a continuidade do uso destes serviços depende de vários fatores, entre eles a qualidade do atendimento, o tempo disponível e suas possibilidades econômicas.

As condições que levam às mulheres em situação de violência a registrar queixa na DM

A situação da violência em si: A situação de violência ou a circunstância detonante que motivou as mulheres a buscarem ajuda, varia de acordo com a forma como cada uma delas valoriza a gravidade e a implicação da violência exercida contra elas. A circunstância desencadeante que levou as mulheres a realizarem a primeira queixa ou a aproximação da DM esteve diretamente relacionada com a intensidade, periculosidade e reiteração da violência física que seus esposos/companheiros ou ex-esposos/companheiros exerciam contra elas, especialmente quando a mesma era precedida pela violência sexual.

Várias das Técnicas Policiais, encarregadas de receber as queixas e realizar as investigações, identificaram que as mulheres não vão imediatamente depois que ocorre a violência, mas vão às delegacias depois de alguns dias para denunciar agressões que ocorreram em reiteradas oportunidades.

A violência sexual também implicou, para algumas mulheres, a circunstância extrema para que tomassem a decisão de recorrer à DM. Em todos os casos, eram mulheres que já estavam separadas de seus esposos/companheiros. Esta situação é percebida por elas como inaceitável, pois à medida que já não são mais seus esposos/companheiros formais, não justificam este tipo de agressões. Em alguns casos, porque seus esposos/companheiros já não estavam de maneira permanente em casa.

O contexto pessoal e familiar: Encontrou-se que o apoio de pessoas próximas a seu entorno e, em alguns casos, o apoio recebido de organizações sociais, constitui elementos importantes que animaram as mulheres a registrar uma queixa. Seguir um conselho destas mulheres, que as animaram e as orientaram sobre o processo do registro de queixa, as fortaleceram em suas decisões, talvez lhes devolvendo a confiança e segurança que muitas delas haviam perdido, produto dos anos de maltrato e impunidade.

A situação econômica: Embora a maioria das mulheres entrevistadas não tenha mencionado que foram os problemas econômicos, como o não pagamento das ações de alimentos, o que motivou sua visita à DM; muitas delas ressaltaram que a propósito de suas queixas e seu percurso para livrarem-se da violência, puderam se informar mais a respeito de seus direitos e iniciaram ações de alimentos para exigir que seus esposos/companheiros cumprissem com sua obrigação. Considera-se que o acesso à informação especializada contribui para fortalecê-las e empoderá-las, faz com que conheçam suas possibilidades de ação frente a uma situação de transgressão de seus direitos, embora a existência e qualidade dos serviços disponíveis sejam escassas e, muitas vezes, deficientes.

Motivos para que decidam o caminho: No caso particular das DM, esta preferência está relacionada com muitos fatores, tais como sua acessibilidade, o conhecimento de sua existência e a percepção positiva que goza este lugar como espaço prestador de serviços voltados especialmente às mulheres. Para algumas mulheres entrevistadas, a decisão de recorrer à DM, esteve relacionada ao fato de que o atendimento é realizado por mulheres.

As expectativas que as mulheres têm ao recorrer às DM e a outras instâncias

Apesar de terem tomado a decisão de recorrer à DM, muitas mulheres ainda se encontram em uma situação de incerteza, porque não sabem exatamente o que pode acontecer com seus agressores, com seu relacionamento, ou com sua família; inclusive temem que a queixa possa prejudicar seus esposos/companheiros e que os mesmos possam depois exercer mais violência contra elas como represália. Por outro lado, também existe um sentimento de culpa por ter registrado a queixa, já que para estas mulheres sair do âmbito privado e expor sua situação de violência significa atentar e romper sua unidade familiar.

“Chamar a atenção”, reprimendas e punições: Entre as principais expectativas enunciadas pelas mulheres quando estas recém decidem recorrer às DM, como parte de seu caminho para ter acesso à justiça, identifica-se que as mesmas querem que a PNP (Polícia Nacional do Peru ou oficiais da PNP) dê uma lição para os agressores, seja chamando-lhes a atenção ou castigando-os com uma detenção. Da perspectiva das mulheres e sua concepção acerca do acesso à justiça, a polícia é percebida como a autoridade que tem a faculdade e o poder de fazer com que seus esposos/companheiros sejam inibidos de agredi-las novamente, ou seja, fazer com que seus esposos/companheiros parem com a violência, embora isto não necessariamente suponha ou implique que as mulheres desejem uma punição jurídica para seus agressores ou o fim do relacionamento.

Por outro lado, na percepção das/os operadores da DM, as expectativas das mulheres materializam-se em petições e exigências, que vão desde a persuasão para que seus esposos/companheiros não as agridam novamente, até a punição como forma de amedrontá-los.

Outras respostas relacionadas: Apoio emocional e orientação. Por outra parte, as expectativas mencionadas pelas mulheres também estão orientadas à forma como elas esperam ser tratadas. Este requerimento, particularmente, materializa-se no desejo de se sentirem apoiadas emocionalmente, receberem conselhos e orientações que as façam sentir seguras e reafirmadas de que são sujeitas de direitos e, como tais, têm todo o poder de ter acesso à justiça em busca de uma solução a seu problema de viver na violência.

Como se refletem as concepções de acesso à justiça nos caminhos percorridos pelas mulheres

Evidenciou-se que as mulheres também fazem uso paralelo e/ou alternativo dos poucos serviços de atendimento e orientação existentes no distrito, como são os serviços legais e/ou psicológicos oferecidos pelo Centro de Emergência Mulher do Ministério da Mulher, ou do Escritório Jurídico Gratuito do Ministério de Justiça. Não obstante, observaram-se caminhos alternativos em sua busca por livrar-se da violência.

A autodefesa: Uma forma de fazer justiça elas mesmas? Para muitas mulheres, o registro de uma queixa na DM e a instauração do processo legal não implica, necessariamente, um acesso garantido à justiça, ou seja, aquilo que implica o fim da violência e/ou uma punição para o agressor. Esta situação, bem como as contínuas agressões e a impossibilidade de solucionar o conflito pela via formal, faz com que as mulheres optem por se autodefenderem das agressões.

Ante a ineficácia e ausência do Estado para proteger as mulheres maltratadas, a autodefesa é parte das estratégias utilizadas para se livrar da violência, tal como se demonstra no primeiro capítulo, implicando, em alguns casos, um ponto a partir do qual estas questionam o poder que seus esposos/companheiros exercem sobre elas, desafiando assim suas opressões e maus-tratos, e permitindo-lhes refletir e questionar as estruturas tradicionais de poder existentes dentro da família.

Onde terminam seus caminhos com respeito ao processo de acesso à justiça e à eliminação da violência: Um passo importante, e que é parte do caminho que percorrem é a separação da casa conjugal. Vemos situações especiais de mulheres nas quais elas mesmas reconhecem que a decisão de se separar definitivamente foi parte do caminho para terminar com a violência. Em geral, esta decisão surge se houve um processo longo de fortalecimento e mudança nas concepções familistas, no qual adquirem poder e valorizam-se como sujeitas autônomas de direitos capazes de ter uma vida independente por escolha própria. Do mesmo modo, a independência econômica e o sentir-se apoiada por uma rede social também constitui um fator determinante para a mudança.

Fatores que facilitam ou obstaculizam os caminhos das mulheres em situação de violência

De acordo com as mulheres entrevistadas, os fatores que influenciam em seus caminhos para acabar com a violência são diversos, muitos implicam obstáculos e outros facilitam sua caminhada para acessar a justiça.

Fatores Socioeconômicos e outros aspectos estruturais: Um dos fatores recorrentes assinalados pelas mulheres, que impede e dificulta os caminhos percorridos é o econômico. Embora o registro das queixas e os trâmites do processo em casos de violência familiar sejam gratuitos, o simples fato de ter que se mobilizar e ir de um lado a outro implica, para elas, um gasto difícil de assumir e que, portanto, se torna um limitante para ter acesso à justiça. Outro fator que obstaculiza a busca de justiça é o tempo excessivo que as mulheres têm que dedicar para a realização dos trâmites.

Institucionais e pessoas: Também se identificaram dificuldades nas práticas de atendimento, particularmente no caso da DM, tal como se referiu uma das mulheres entrevistadas, a qual dissera que na primeira vez que recorreu à DM não quiseram atendê-la porque, segundo lhe disseram, ela morava fora da jurisdição daquela CM, embora morasse no mesmo distrito de VES. Esta dificuldade também foi comprovada no processo de observação, onde se evidenciou que, com o mesmo argumento, não se recebeu uma mulher que vinha de outro distrito para registrar uma queixa de maus-tratos. Do mesmo modo, uma das usuárias também comentou que a primeira vez que recorreu à DM, sua queixa não foi registrada porque não tinha sua cédula de identidade.

Por outra parte, a pouca e deficiente informação disponível acerca dos serviços públicos e privados existentes para as mulheres em situação de maltrato, também constitui um fator importante para que estas possam acessar aos mesmos dentro do percurso feito em busca de justiça.

Em relação aos fatores que influenciam de maneira positiva nos caminhos percorridos pelas mulheres, podemos identificar a qualidade do atendimento oferecido, particularmente quando este atendimento está relacionado com a transmissão de informação. Constitui um fator muito importante, o bom tratamento às usuárias por parte das/os operadoras/es ou prestadoras/es dos serviços. Assim como um atendimento inadequado pode desanimá-las, oferecer informação correta pode significar que as mulheres voltem e utilizem estes serviços como ferramentas para superar sua situação de violência, sobretudo quando a pessoa que as atende demonstra empatia e lhes transmite segurança.

Pode-se concluir que, apesar dos diversos fatores que dificultam o caminho das mulheres em busca de justiça, bem como das expectativas muitas vezes insatisfeitas e das concepções contraditórias sobre o que entendem por justiça, para muitas mulheres, a soma de todas as ações realizadas e dos distintos caminhos percorridos, implicam um processo de fortalecimento de capacidades e empoderamento, no qual vão adquirindo maiores conhecimentos e informação sobre seus direitos e possibilidades de exigir seu cumprimento, na medida em que vão se sentindo mais seguras e tomando maior consciência de sua condição de sujeitas de direitos e cidadãs.

RESPOSTAS DA DELEGACIA DA MULHER E DE ALGUNS ATORES

A eficácia e pertinência das respostas da DM, bem como as respostas de alguns atores envolvidos no percurso de acesso à justiça geram um impacto frente às expectativas das mulheres a respeito do fim da violência em suas vidas. À continuação, se identificará como e em que medida estas respostas e as concepções implícitas nelas contribuíram ou não ao acesso efetivo à justiça.

A incidência das concepções de acesso à justiça nas respostas dos diferentes atores

A qualidade do atendimento: As opiniões colhidas durante as entrevistas em profundidade sobre a qualidade do atendimento oferecido pelo pessoal da DM foram variadas. A grande maioria das mulheres entrevistadas afirmou ter recebido um tratamento indiferente à sua situação, o que se opõe à expectativa que tinham de receber apoio neste atendimento, sentir que as compreendiam e que o problema de violência lhes importava. É provável que esta indiferença também tenha sido vivida como um abandono ante os anseios das mulheres por uma resposta humanizada.

Entretanto, também se registraram depoimentos de atendimentos que, ao serem acolhedores e empáticos, inclusive evocaram sentimentos de familiaridade com as policiais. De outro lado, estes depoimentos podem evidenciar também que as policiais assumem papéis paternalistas e/ou de tutela no momento de atender as usuárias, em alguns casos como uma estratégia para acalmá-las, em outros, como produto da concepção infantilizada que têm sobre elas.

A respeito da existência de diferença no atendimento oferecido por uma mulher ou por um homem, também houve respostas variadas. Contudo, a maioria das mulheres coincidiu em afirmar que prefere ser atendida por policiais mulheres que por policiais do sexo masculino. Entre as diversas razões mencionadas, figura o fato de se sentirem com mais confiança, já que as mulheres sentem que as operadoras da DM entendem melhor o que elas estão passando ou sentindo.

Em relação ao tempo de espera, de acordo com os registros do processo de observação, evidenciou-se que o tempo de espera para o atendimento é bastante relativo, dependendo da quantidade de usuárias que estejam sendo atendidas e do pessoal com qual se conte no momento. As usuárias são atendidas, mas muitas vezes pedem que voltem mais tarde ou em outro dia. Às vezes, por falta de tempo (as suboficiais estão ocupadas), outras porque a pessoa encarregada de ver seu caso não trabalha naquele

dia e o atendimento deve ser feito no seguinte dia. Contudo, é comum também escutar que as mulheres vão embora porque há demora no atendimento. Este mal-estar também é notório no caso das usuárias do CEM, pois muitas mulheres iam averiguar sobre seus casos junto à advogada e não a encontravam.

Sobre a privacidade no atendimento, com base na observação, comprovou-se que existem sérios problemas de confidencialidade e privacidade para as usuárias, que têm que contar seus problemas em um ambiente pouco adequado. Este problema pode ser facilmente observado na sala de espera e na sala de investigações, onde as manifestações e as queixas são feitas simultaneamente (vários casos ao mesmo tempo). Portanto, o mais comum é que os relatos não sejam privados.

A acessibilidade/cobertura dos serviços: Em relação à acessibilidade e cobertura dos serviços identificou-se, entre as próprias usuárias e operadores/as das DMs, uma série de limitações que restringem a ação das mulheres em busca de justiça e o exercício pleno de sua cidadania. Estas restrições estão diretamente relacionadas com as percepções e concepções das polícias sobre o que é a violência e suas implicações. Estas limitações, basicamente, respondem à possibilidade e oportunidade de registrar a queixa nas DMs.

Muitas das mulheres entrevistadas observaram que não era a primeira vez que recorriam à DM, que na primeira oportunidade não conseguiram registrar suas queixas, em alguns casos porque as questionaram e, em outros, porque com atitudes tutelares, repressivas e questionadoras as inibiram de seguir adiante com o trâmite.

Face ao relato das mulheres, o pessoal da DM declarou que, em diversas ocasiões, estas vão registrar suas queixas, mas depois desistem ou já não continuam o processo. Então, ao registrar uma queixa, querem ter certeza que a mulher vai continuar com o trâmite, pois consideram que ao desistir de uma queixa ou deixar o processo de investigação pela metade, se incorre em um gasto de recursos econômicos, humanos e de tempo, tanto do pessoal da DM como do Tribunal de Família. Vemos que com esta justificativa se encobrem práticas discriminatórias contra as mulheres, evidenciando concepções muito restritas sobre o que significa para elas tomar a decisão de denunciar seus esposos/companheiros, e que, em definitivo, revelam uma concepção familista, estereotipada e normativa do fenômeno da violência conjugal, que pretende responsabilizar as mulheres por suas decisões.

Por outro lado, também se evidenciaram outras limitações sobre a acessibilidade e oportunidade para registrar as queixas ou comunicar-se com o pessoal da DM. Por exemplo, algumas mulheres não foram atendidas porque os horários nos quais foram à DM não coincidiam com os da operadora encarregada de sua investigação.

A informação transmitida às mulheres em situação de violência: O conteúdo da informação transmitida às mulheres que procuram a DM e outros serviços é variado, e revela mais de uma concepção de acesso à justiça. Em alguns casos, revela concepções familistas muito tradicionais, que questionam as mulheres e justificam qualquer ação violenta que seus esposos/companheiros tenham exercido contra elas. Este tipo de questionamentos e discursos gera nas mulheres uma sensação de impossibilidade de defender-se profundamente arraigada, pois atribuem a elas a responsabilidade pelo fato violento ou a situação de violência. Em outros casos, refletem concepções tradicionais sobre o âmbito de solução do problema, tratando a violência como um assunto privado que deve ser resolvido em casa pelo casal. Desta maneira, as mulheres não somente são colocadas em uma situação de sem defesa, mas também são colocadas na categoria de cidadãs de segunda ou terceira categoria, impossibilitando seu direito de acessar a justiça.

Contudo, também encontramos discursos reivindicativos sobre seus direitos, sua condição de mulher e sua capacidade para seguir em frente. Através desta informação, pretende-se levantar a autoestima das mulheres e fortalecer sua agência para que se defendam.

Em relação à informação oferecida às usuárias da DM, a maioria das mulheres manifestou que não foi informada sobre seus direitos, particularmente sobre seus direitos de mulher ou do processo que deviam seguir. No entanto, não foram identificados critérios uniformes, pois algumas mulheres manifestaram que foram informadas sobre o trâmite, e os passos a seguir. É importante anotar que esta deficiência na informação transmitida às mulheres, talvez seja resultado de uma deficiência e carência de conhecimentos especializados por parte do pessoal da DM.

A qualidade da informação, das respostas e dos serviços, depende e varia muito de acordo com a pessoa que atende. Observou-se que o atendimento depende mais do nível de compreensão e entendimento que cada operador/a de serviços da DM tem sobre a problemática da violência, do que as próprias práticas institucionalizadas. Evidenciou-se que um tratamento respeitoso, acolhedor e empático pode ter um grande impacto nas mulheres, chegando inclusive a superar as expectativas das usuárias sobre a intervenção da DM.

De outro lado, em geral, as concepções implícitas nas fontes de informação impressas em cartazes visíveis na DM centram-se no âmbito familiar, encontrando-se pouquíssima ou nenhuma informação sobre a mulher como sujeito independente de direitos. Tanto em imagens como em conteúdo, os direitos das crianças são bastante explícitos, mas não os direitos das mulheres.

A incidência das concepções nas respostas dos diferentes atores

Serviços Multidisciplinares para atender a uma mulher em situação de violência. As respostas para atender as mulheres em situação de violência são múltiplas e, no caso particular da DM de VES, conta-se também dentro de suas instalações com um serviço multidisciplinar orientado a dar uma resposta integral de atendimento e prevenção às mulheres vítimas de violência, o CEM. Entre os serviços que oferece este espaço estão os de orientação psicológica, legal e de assistência social.

Não somente para as mulheres é muito importante contar com serviços e apoio integral que as acompanhem e as fortaleçam em seu caminho. As/os próprias/os operadoras/es dos serviços reconhecem suas limitações e a necessidade de oferecer apoio multidisciplinar. O atendimento e a maneira como são tratadas as mulheres contribui para que as mesmas sigam utilizando os serviços que têm à sua disposição, ou do contrário, que se inibam de fazê-lo para evitar questionamentos sobre suas decisões de vida ou críticas sobre sua forma de ser.

Algumas mulheres manifestaram que os questionamentos por parte de alguns operadores de serviços estiveram dirigidos não somente ao fato da violência em si, mas também sobre a capacidade das mulheres e sua autonomia para atuar sobre suas próprias vidas; reafirmando assim a percepção limitada que alguns destes atores têm sobre o problema.

As divergências entre as respostas e as expectativas das mulheres em situação de violência

As expectativas das mulheres sobre a intervenção da DM são variadas e vão desde o fim da própria violência, até reprimendas ou que chamem a atenção do agressor, o acompanhamento dos casos através de visitas domiciliares, ou a forma como gostariam de ser tratadas. Em alguns casos, estas divergências resultam de expectativas que não correspondem às reais possibilidades de intervenção das/os operadoras/es da DM; em outros casos, estão relacionadas com a ausência da devida diligência com a que as/os operadoras/es deveriam atuar.

Expectativas insatisfeitas e frustrações por parte dos operadores: Entre as expectativas manifestadas pelas mulheres que recorrem às DMs solicitando apoio, muitas comentaram que esperam que a polícia demonstre mais interesse em querer resolver seu problema. Nesse sentido, reclamam que o pessoal da DM realize visitas a domicílio, seja para investigar os fatos como para constatá-los.

Há, também, por parte das/os operadoras/es da DM, frustrações sobre as divergências entre o que as mulheres solicitam e o que lhes é verdadeiramente permitido fazer no exercício de suas funções. Ao revisar suas declarações, notou-se que várias/s das/operadoras percebem a si mesmas somente como “registradoras” da queixa, atribuindo a capacidade de ação e intervenção unicamente ao Tribunal da Família e ao Poder Judiciário; em outras palavras, assumem um papel secundário e delegando a responsabilidade do acesso à justiça aos funcionários do Poder Judiciário e Ministério Público.

Propostas de mudança por parte das/os operadoras/es: Frente a esta impossibilidade de atuar conforme o que a maioria das mulheres exigem, algumas/alguns operadoras/es sugerem mudanças drásticas na lei que possam ampliar seus campos de intervenção e possibilitem, de acordo com seus critérios, uma participação mais ativa da PNP neste processo.

Coordenação e articulação das respostas da DM e os outros atores que intervêm no percurso de acesso à justiça das mulheres em situação de violência

A eficácia das respostas institucionais, tanto da DM como dos outros atores que intervêm no percurso do acesso à justiça, vai depender, em grande medida, da variedade de serviços oferecidos, dos recursos disponíveis e, em particular, da capacidade de articulação e coordenação que as instituições tenham para se complementarem em seus trabalhos.

Coordenações a nível interinstitucional: As/Os atrizes/atores entrevistados comentaram que as coordenações interinstitucionais são de vital importância para o atendimento do problema, identificando a necessidade de participação contínua, permanente e ativa de todas as instituições para que as ações conjuntas sejam efetivas. Inclusive, alguns chegaram a sugerir que a coordenação das organizações que intervêm no percurso de prevenção, atendimento e erradicação da violência deveria ser liderada por uma instituição, deixando entrever que a prática de coordenação multisetorial no distrito é fraca, e de acordo com o expressado, é necessário contar também com uma instituição que se encarregue por supervisionar o cumprimento dos mandatos das outras instituições.

Presença de serviços especializados e/ou multidisciplinares em VES: Ao indagar sobre a necessidade de contar com serviços multidisciplinares e/ou especializados no distrito de VES, os atores entrevistados coincidiram em observar que o atendimento deste tipo é fundamental para dar a atenção adequada às mulheres em situação de violência, identificando que estes serviços integrais devem ser oferecidos de forma articulada para ser verdadeiramente eficazes. Contudo, é lamentável dizer que para alguns dos atores entrevistados existem severas deficiências sobre a articulação do trabalho com

a DM, observando inclusive, que cada instituição trabalha por sua conta, como se fosse independente das outras.

Elementos institucionais, administrativos e financeiros: Aos atores entrevistados também lhes perguntamos sobre os elementos ou recursos institucionais que consideram necessários para o bom desempenho de suas organizações e, em particular, para o bom desempenho da DM. Vários deles identificaram que a principal deficiência da DM é o número limitado de pessoal, pois na prática este não é suficiente para poder cobrir todas as demandas, exigências e casos de violência que são apresentados e requerem atendimento a nível distrital.

Outra das principais deficiências identificadas foi o pouco orçamento com o que contam as Delegacias da Mulher. O orçamento alocado para a Divisão não é suficiente. Como se ressaltou no documento de Mapeamento das Delegacias da Mulher no Peru (Macassi e Yañez, 2008), a Divisão da Família da PNP –DIVIFAM– tem sete Delegacias da Mulher sob sua direção. Por ser um órgão especializado e que integra a Sétima Direção Territorial da Polícia Nacional -VII DITERPOL de Lima -, se encarrega-se do planejamento, organização, controle e execução das atividades dirigidas à proteção, promoção, prevenção e investigação da violência familiar, bem como da proteção e investigação da criança e adolescente em situação de maltrato ou risco de sua liberdade e integridade pessoal. É importante destacar que a atual gestão da Divisão de Família PNP da VII DIRTEPOL de Lima, apesar de suas limitações de orçamento, encontra-se realizando enormes esforços por capacitar seu pessoal, valendo-se de alianças interinstitucionais estratégicas a fim de poder desenvolver estas atividades, visto que as mesmas não contam com o orçamento necessário para serem realizadas.

A necessidade de contar com serviços multidisciplinares e integrais é uma das principais demandas e requerimentos das mulheres em situação de violência, não apenas porque sentem que somente a intervenção da DM resulta insuficiente para poderem ter acesso à justiça, mas porque, em geral, tomam consciência que o processo para este acesso pode ser complicado, e precisam contar com maiores ferramentas que as fortaleçam em suas decisões e as animem a seguir em frente.

IMPACTO DA DM NA VIDA DAS MULHERES EM SITUAÇÃO DE VIOLÊNCIA E EM SEU ACESSO À JUSTIÇA

A DM continua sendo uma ação importante e institucionalizada para favorecer a superação da violência familiar, a qual afeta principalmente as mulheres. Não obstante, as mudanças em sua denominação e funções iniciais fizeram com que perdesse a força

transformadora e democratizadora do espaço público que talvez tivesse anteriormente. Contudo, é um espaço ganho que não pode perder a oportunidade de superar suas fraquezas e transformar sua institucionalidade, em base aos padrões internacionais de direitos para as mulheres.

Há duas realidades claras em relação à delegacia especializada⁶. A primeira, é que sua simples existência é um marco em matéria de políticas públicas dirigidas a atender a violência familiar. A outra realidade é que, embora seja um veículo para que as mulheres tenham acesso à justiça formal, não se constitui em um meio efetivo para deter a violência devido às contradições em seu funcionamento e pelos estereótipos culturais que continuam a se reproduzir neste espaço.

Entretanto, os impactos positivos conseguidos não podem ser esquecidos e deverão ser considerados como um importante ganho a ser aproveitado, bem como deverão ser repensados os impactos negativos para poder superá-los.

Impactos da Delegacia da Mulher na sociedade e no Distrito de Villa El Salvador

A presença desta Delegacia gera um ganho simbólico tanto em nível dos imaginários da população, como no avanço da institucionalização pública e política dos direitos das mulheres. Tal é assim que, desde a criação da primeira DM (Lima, 1988), a demanda de instituições similares aumentou. Contudo, depois de mais de vinte anos de fundação, não se consegue descentralizar este modelo de atendimento das principais cidades urbanas⁶.

Segundo a Enquete Populacional, 84,6% das mulheres têm conhecimento da existência da DM de VES e 64,9% afirmam que se tivessem que registrar uma queixa de violência, procurariam a DM. Este dado confirma que a presença de uma delegacia especializada não passa despercebida para as mulheres e que, em um primeiro momento, não as rejeitam; embora ainda exista um importante percentual de 29,2% que não recorrerá à delegacia.

Em nível local existe uma alta porcentagem de aceitação da existência da DM, o qual é muito positivo e nos fala das possibilidades transformadoras que pode representar este espaço; contudo deve-se observar que, segundo o Relatório do Estudo Regional⁷, comparativamente aos outros países onde se realizou o estudo, o Peru tem a menor

⁶ 35% estão localizadas na cidade de Lima: “as delegacias concentraram-se nas zonas litorâneas, em menor medida nas regiões andinas e somente existe uma Delegacia da Mulher na região Amazônica (Satipo). (Macassi e Yañez, 2008).”

⁷ Informe realizado depois da análise comparativa dos informes nacionais das pesquisas com a população de mulheres adultas, realizado pela coordenação regional do Projeto.

ntenção de buscar assistência na DM⁸. As razões disso estão em nossa realidade social e institucional; mais que no próprio funcionamento da DM.

Embora as mulheres saibam da existência desta instância, não têm certeza sobre seu funcionamento. Entre as entrevistadas, 37,8% não sabem como funciona esta delegacia, somente 33,5% souberam indicar que é um espaço para receber e investigar queixas, enquanto o resto da população deu respostas diversas relacionadas com a assessoria, orientação e ajuda psicológica (Yañez y Macassi, 2009:24). A falta de informação precisa relaciona-se com o nível socioeconômico, e gera maiores dificuldades para o acesso à informação. Além disso, segundo as mulheres entrevistadas, a maioria soube da existência da DM porque passaram caminhando pelo local onde se encontra, ou através dos meios de comunicação locais (em transmissões não oficiais), ou, ainda, por pessoas próximas de seu convívio social⁹ (vizinhas, amigas, parentes). Quer dizer, não foi através de uma capacitação ou da difusão de informações realizada pelo Estado. Estes canais não necessariamente transmitem um conhecimento neutro, o qual pode criar preconceitos que condicionam a atuação das usuárias e/ou pode gerar um desânimo precoce. Unicamente 1,8% das entrevistadas ouviram falar da DM através de uma instituição estatal. Este dado revela dois aspectos problemáticos: (1) a DM tem pouca capacidade para difundir seu trabalho, levando-nos ao plano dos obstáculos orçamentários que esta instância enfrenta como política pública; e, (2) indica que o Estado não está cumprindo com a obrigação de garantir a difusão deste serviço em benefício da população.

Em relação à nossa realidade institucional, no Peru persiste um grave problema de confiabilidade no estado. Segundo o último barômetro nacional, a população percebe uma série de problemas como no país, mas a corrupção lidera a lista com uma porcentagem de 27,2%. No caso das mulheres, esta desconfiança impacta diretamente sobre o leque de possibilidades apresentadas e sobre os caminhos que decidem tomar.

A pesquisa com a população identificou que as mulheres ouviram falar das distintas instâncias estatais, sendo a mais conhecida a DM, seguida pelo Tribunal de Família (48,9%), o Tribunal Penal (44%), entre outras. Não obstante, e tal como se observa no capítulo três, as mulheres procuram primeiro a meios mais informais, o que atrasa seu acesso à justiça formal.

⁸ O Informe Regional sobre a Pesquisa com a população de mulheres adultas observa que, geralmente, as mulheres têm a intenção de recorrer à DM se estivessem em uma situação de maltrato; não obstante o Peru apresenta a porcentagem mais baixa (46,2%), contra 80,1% do Brasil, 75,6% do Equador, e 88,3% da Nicarágua.

⁹ No setor marginal (O QUE SIGNIFICA? REFERE-SE OS RENDIMENTOS FINANCEIROS? é mais baixa a porcentagem de mulheres que sabe da existência da DM pelos meios de comunicação (33,9%) e aumenta a porcentagem de pessoas que sabem dela através de uma vizinha (32,2%), por uma amiga (20,3%) ou porque passou por aí (10,2%); em comparação com o setor médio superior, onde os meios de comunicação estão presentes em um 44,7% e diminui a porcentagem daquelas que ficaram sabendo por uma vizinha (15,8%), por uma amiga (19,7%) ou porque passou por aí (5,3%).

Contudo, é necessário ressaltar, que em nível nacional, apesar de suas debilidades, a DM é um referencial imediato, já que é a primeira escolha das mulheres, independentemente que busquem apoio ou decidam fazer uma queixa; quando se trata de levar o problema ao espaço público, a maioria delas pensa imediatamente em ir à delegacia especializada. Por isso, presume-se que, desde um primeiro momento, a DM projeta um efeito positivo para as mulheres que sofrem violência; visto que esta delegacia é reconhecida como uma possibilidade de exercício de um direito, o que expõe um primeiro nível simbólico de reconhecimento e gera uma base para que as mulheres iniciem um processo reativo ante os efeitos devastadores que a violência provoca em suas vidas.

Levando em consideração que a VES é uma comunidade autoadministrada, e que durante todos estes anos tem trabalhado e demandado ao Estado os serviços com os que agora conta; e que também tem entre suas preocupações centrais a prevalência da violência; a DM é um ganho que consideram positivo e ao qual não pretendem renunciar. Identificamos que o estabelecimento de uma DM teve um impacto positivo para a comunidade. Não obstante, este impacto não necessariamente se vincula com a erradicação da violência, mas sim está associado ao âmbito da prevenção.

Devido à percepção destes ganhos, é que a comunidade em geral demanda que se mantenha esta dependência, mas que se reelaborem os marcos de ação em favor da eliminação real da violência. Segundo as percepções coletadas, a DM, é um espaço necessário, válido e que deve seguir no distrito, mas com novos enfoques que ajudem a que realmente se obstruam os comportamentos violentos voltados às mulheres. Além disso, considera que se necessita renovar a confiança para que as mulheres sintam que, sim, existem caminhos possíveis de solução. Do mesmo modo, a presença da DM facilita a articulação de ações de orientação e prevenção entre diversas organizações do Estado e a sociedade civil, o que é avaliado positivamente.

Impactos da DM: Mudanças em suas percepções como sujeitas de direitos

O desconhecimento do real funcionamento da DM contribui para a formação de expectativas erradas, criando-se, em um primeiro momento, um efeito de esperança com respeito acederão acesso à justiça, um acesso que deve ocorrer a partir das concepções próprias das mulheres sobre o justo. Quando as mulheres se convertem em usuárias, encontram uma realidade distante de suas expectativas, o que gera um sentido de frustração que, caso não seja tratado adequadamente, poderá ter um impacto negativo, já que em vez de mudarem os esquemas sobre a cidadania negada, os reafirmam.

Uma oportunidade para não aprofundar os padrões culturais de exclusão e permitir que a DM tenha um impacto positivo na vida das mulheres recai, diretamente, na qualidade de atendimento. Quando as usuárias percebem uma atitude empática, mudam positivamente sua percepção e podem superar as frustrações de um processo que não caminha na direção que elas esperavam. Porém, para conseguir esta mudança, não é suficiente trabalhar apenas com as/os operadoras/es do serviço, mas garantir mudanças estruturais e legislativas para o melhor funcionamento desta instância.

Na pesquisa com a população, 49% das entrevistadas afirmam que suas expectativas não foram cumpridas, e 11% declararam que não se sentiram completamente satisfeitas. As razões mais comuns para esta insatisfação são: que a autoridade não teve uma intervenção direta frente ao agressor¹⁰; outras razões que também afetam a aprovação das mulheres são os excessivos trâmites burocráticos que devem seguir e que, na maioria dos casos, as mulheres não conhecem. Muitas usuárias mencionam como problemas os horários pouco flexíveis e a demora para o atendimento. Do mesmo modo, persistem as percepções sobre a falta de empatia das/os operadoras/es policiais com as usuárias, as quais percebem que são escutadas, mas que as autoridades não lhes oferecem atenção e interesse.

Não obstante, deve-se ressaltar que existe uma importante porcentagem de 41% de entrevistadas que dizem que se sentiram satisfeitas porque encontraram um lugar e momento no qual finalmente foram atendidas e puderam ter assessoria legal e receber apoio psicológico. Isso permitiu que uma boa porcentagem de usuárias, independentemente de haver interrompido ou não a violência, tenha fortalecido suas capacidades e questionado sua situação de submissão ante a violência. A sensação de ter direito a exercer direitos modifica completamente o horizonte subjetivo das mulheres e as leva pelo caminho da reivindicação cidadã.

Sendo a DM o primeiro espaço institucional ao que as mulheres recorrem, tem uma grande responsabilidade no processo que seguirão as sobreviventes da violência. De fato, a imagem que as mulheres constroem sobre a DM está vinculada a como se sentiram ao procurar este espaço durante e depois do atendimento. Isto marcará o impacto positivo, negativo ou nulo da DM em suas vidas. As opiniões sobre a DM estão divididas; apesar de existir um grupo de mulheres que não tiveram uma experiência boa nesta instância, existe outro grupo, quase equiparável, que resgata aspectos positivos, sobretudo no campo de fortalecimento de atitudes proativas para levar a cabo uma mudança em suas vidas. Efetivamente, segundo as entrevistas de saída, 57% das usuárias—independentemente de sua percepção sobre a efetividade da DM para deter a violência—afirmam que se sentiram de alguma forma apoiadas.

¹⁰ Falar com ele, prendê-lo temporariamente, citá-lo imediatamente, retirá-lo de casa, assustá-lo e/ou advertir-lo sobre as punições possíveis caso siga violentando a mulher.

Autoridades e impacto: Segundo as mesmas autoridades da DM, trabalhar neste espaço tem produzido impactos em sua vida pessoal de distintos modos. Para ambos os gêneros, estar em contato com a problemática os sensibilizou em torno à mesma, ao ponto que todos/as a rejeitam. Não obstante, a dinâmica mista em suas concepções sobre a violência e a justiça, não permite que isso opere de forma permanente em seu trabalho.

As autoridades reconhecem que não existe justiça para as mulheres, já que a lei não permite, pelo que o impacto da DM diminui. Mas os/as operadores/as da DM tampouco se sentem responsáveis por isto, já que a sua função nesta delegacia está claramente delimitada e não poderiam sair desse marco de ação; embora o desejassem. E, efetivamente, muitas/os operadoras/es da DM desejariam desempenhar um papel mais operativo, ou que de alguma forma pudesse ajudar de forma mais efetiva a que as usuárias saiam da violência. É comum encontrar entre o pessoal da DM expressões como: “nos sentimos de mãos atadas”, “não podemos fazer mais”, “o tempo passa e nada”, “a lei não é eficaz”.

Este descontentamento pode tomar duas formas: a primeira é o cansaço, o qual afeta a capacidade de compreender as experiências das mulheres; a segunda, adotar ações informais (como ajudar, em casos extremos, a amedrontar o agressor) que pretendem de alguma forma contribuir para que as mulheres não se sintam desamparadas; porém reconhecem que estas ações são ilegais na maioria de casos não se faz.

No que se relaciona ao cansaço com o trabalho que realizam na DM, pode-se notar a diferença de impacto entre os gêneros. Entre as mulheres percebe-se maior estresse emocional, gerando atitudes de maior impaciência. Cabe destacar que são as mulheres que diretamente atendem os casos e enfrentam, diariamente, quadros graves de abuso e sofrimento, sem uma política de descanso e canalização de energias adequada. Apesar de que o atendimento por parte das mulheres tenha sido avaliado como positivo pelas usuárias e por algumas autoridades, quando este atendimento diminui em qualidade, devido à exaustão, perde sua função transformadora.

As mudanças na sensibilidade dos funcionários do sexo masculino são medidas em relação ao tempo. O pessoal com mais tempo de trabalho na DM demonstrou maior mudança em seus imaginários patriarcais, ao ponto que alguns deles afirmam que esta experiência fez que repensem a forma como se relacionam com suas companheiras/esposas.

Embora estes impactos não consigam uma transformação total nas atitudes verticais das autoridades, razão pela qual as usuárias mantêm o discurso antes mencionado, nota-se que existe alguma relativização de valores quando, por exemplo, param para fazer um exercício reflexivo, analisam a situação e todos os problemas que nela convergem, ainda que estejam muito presentes os vieses próprios de uma concepção estruturalmente

discriminatória, é possível perceber que são geradas pequenas aberturas através das quais vão aparecendo noções importantes da concepção de direitos. Estas rupturas significativas devem ser aproveitadas em processos de reconhecimento do outro, reflexão pessoal e mudanças institucionais e normativas.

Resumindo, tanto autoridades como operadoras/es são presas de uma estrutura hierárquica organizativa e normativa que não permite avançar o suficiente na luta contra a violência; visto que todos os fatores descritos influenciam em seu atendimento. Graças a estas reflexões é que estes atores conseguem articular algumas críticas que se transformam em sugestões oferecidas de maneira cotidiana a aqueles que perguntam pelo funcionamento da DM.

Em relação ao agressor: Segundo as usuárias, o ideal é que sua incursão na DM consiga que, em alguma medida, seus agressores as reconheçam como sujeitos de direitos. Contudo, conformam-se com que por temor à autoridade deixem de violentá-las, isto é, que a DM impacte neles como um meio de contenção de sua agressividade.

Observou-se que o impacto sobre os agressores é diferenciado, e vai depender muito da qualidade da resposta percebida, o avanço do processo, bem como do tipo de informação que estes manejem. Há agressores que conhecem as limitações punitivas da DM; o qual permite que percebam que independentemente de que exista a delegacia, mantém-se a impunidade, fortalecendo sua sensação de dominação.

Constatou-se que o impacto nos agressores responde a três fatores: (1) a DM é percebida como menos corrupta do que os tradicionais espaços policiais; (2) o temor a que o caso se torne público, já que poderia afetar sua imagem social; e, (3) a falta de informação exata gera temor de uma possível punição, o qual é facilmente eliminado. Finalmente, a existência da DM faz que os agressores considerem que as mulheres têm um espaço de proteção e no qual poderiam ser punidos. O problema forma-se quando, desde sua experiência, a queixa não implica uma punição efetiva para eles e, então, o temor desaparece e a violência pode acontecer novamente com maior força. Não houve evidências de que o agressor detenha as agressões por uma reflexão própria ou por ressignificar a mulher como sujeita de direitos.

No acesso à justiça: As mulheres podem resumir sua insatisfação com a frase: ‘a justiça que tarda não é justiça’; mas ainda assim não consideram que a DM seja uma instância inoperante, pelo que desejam que seja transformada para superar suas fraquezas.

Em conclusão, todos os atores percebem que se não existisse a DM, as possibilidades das sobreviventes da violência para ter acesso à justiça e deter a violência seriam ainda mais restritas do que são atualmente, já que não teriam um meio de reivindicação

próximo à população como é uma estação policial e, embora, às vezes, seu trabalho não seja frutífero para as mulheres, não deixa de ser um lugar de expressão, contribuindo para incluir as mulheres como protagonistas do espaço público, e para evidenciar que as agressões contra as mulheres também sejam motivo de ocupação pelo estado. Por isso, torna-se necessário que a DM, como política pública, seja dotada de mudanças a nível normativo/institucional; que adquira o reconhecimento que merece dentro da estrutura do Estado, pelo importante papel que desempenha e as expectativas que as mulheres depositam nela.

CONCLUSÕES

O acesso à justiça é um direito substancial para garantir uma vida livre de violência para as mulheres; e constitui-se no correlato do exercício de sua cidadania real. Garantir este direito converteu-se em um dos temas pendentes mais urgentes dos sistemas jurídicos legais e sociais contemporâneos. As razões disso são, primeiro, que apesar dos esforços, as políticas públicas não conseguiram gerar transformações profundas que pudessem provocar uma erosão nas lógicas patriarcais, tanto dos serviços públicos como dos imaginários da população. Consequentemente, a mulher não é situada como um sujeito de direitos, com autonomia, liberdade e capacidade para desenvolver um processo de empoderamento profundo. De outro lado, as políticas criadas desenvolveram-se sobre uma lógica contrária às lógicas próprias de suas beneficiárias, devido a que não se analisaram as expectativas, dificuldades e/ou inquietudes próprias dos/as atores/atrizes diretamente envolvidos. Esta forma de atuação é própria de um modelo universalista dos critérios de igualdade, onde prima a razão normativa sobre as sensibilidades de gênero e culturais.

O estudo que apresentamos está orientado a superar esta deficiência, em alguma medida, através de uma abordagem crítico-reflexiva da Delegacia da Mulher como instância especializada no atendimento à violência familiar, enfocando-nos sobre o atendimento oferecido às mulheres em situação de violência por parte de seu esposo/companheiro. Efetivamente, observamos que embora esta delegacia nasça com um espírito diferenciador, as estruturas patriarcais onde foram geradas e nas quais se mantêm não foram transformadas, pelo qual impregnaram a lógica deste espaço. Neste sentido, a Delegacia da Mulher é um importante veículo para a visibilização da violência contra as mulheres, mas não conseguiu se constituir em uma ferramenta transformadora para enfrentar a violência.

Não obstante, deve-se reconhecer que tanto as autoridades, a população feminina e as usuárias em geral coincidem em afirmar que o impacto da Delegacia da Mulher é positivo, visto que contribuiu a visibilizar a violência contra a mulher como um problema que lhe compete ao Estado dar atenção, em um contexto no qual os índices de agressões contra as mulheres são muito elevados. Do mesmo modo, a existência da Delegacia da Mulher em Villa El Salvador é uma contribuição à institucionalidade paulatina deste distrito, que lutou desde suas origens por recursos que permitam lutar por seus direitos.

A polícia nacional, embora seja uma instituição estatal com pouca credibilidade social, como a maioria das instituições estatais, continua sendo um ponto de apoio para a população. Especialmente a Delegacia da Mulher de Villa El Salvador, devido à forma como se desenvolveram os vínculos com outras instituições locais e com a mesma população, o que lhe deu legitimidade. Embora isso seja positivo, não significa que não apresente problemas medulares próprios do sistema geral de serviços e justiça.

O estudo comprovou que o acesso à justiça para as mulheres não depende da institucionalização de uma delegacia especializada, embora isso se perceba como um eixo fundamental pendente de ser transformado para sua real operatividade; mas de um conjunto de fatores complexos e interrelacionados. Embora se encontrem fortes dificuldades nas autoridades para garantir o acesso à justiça das mulheres; deve-se reconhecer que a atitude que mantém a maioria das pessoas entrevistadas na DM e as instituições é de rejeição à permanência desta situação. Não obstante, a falta de caso e/ou inoperância se deve a fatores convergentes: primeiro, um sistema policial e jurídico construído sob lógicas de poder que não permitem a reconstrução do sujeito de direitos e a facilitação dos processos para conseguir que as mulheres tenham acesso à justiça e que a DM se converta em uma instância que conduza dita transformação. De outro lado, a falta de protagonismo do problema debilita tanto o a atenção política como o orçamento, com o qual os recursos na DM são insuficientes e afetam, assim, a qualidade de atendimento. Ante os recorrentes obstáculos e à sensibilidade do problema, os operadores/as são presas em situações de cansaço emocional, o que afeta sua relação com as usuárias e sua vida pessoal.

A Delegacia da Mulher de Villa El Salvador representa uma política pública que contribuiu para visibilizar a violência como um assunto que deve ser punível, mas não contribuiu para erradicar esta situação. No entanto, tem um importante efeito desconstrutor dos imaginários coletivos e é uma oportunidade para retomar o debate da institucionalidade e sua relação com as transformações da sociedade com o caráter de gênero. Sua existência tem sido defendida e apoiada por diversas organizações de mulheres, justamente porque tem o valor de lembrar ao Estado sua responsabilidade para com a justiça de gênero, onde o acesso à justiça é um eixo transversal.

Através da reflexão sobre esta instância, a qual é um elo dentro do percurso das mulheres para ter acesso à justiça, evidenciou-se que embora a nível político-formal se articulem esforços para atender a violência contra as mulheres, se estes não são situados dentro de um marco de transformação democrática e igualdade, não se alcançarão resultados sustentáveis. Portanto, é necessário fazer uma análise da precariedade específica em que vivem as mulheres devido à confluência de fatores que contribuem a que sejam objeto de discriminação múltipla; bem como contar com as análises sobre suas percepções que, como vimos ao longo do estudo, estão distantes das concepções formais e institucionais e, portanto, geram um sentimento de frustração tanto entre as usuárias como entre o pessoal que trabalha nos serviços.

De outro lado, para que a DM gere um impacto positivo e contribua realmente ao acesso à justiça, deve ampliar suas capacidades operacionais e buscar sustentação em um marco legislativo que potencie estratégias de visibilidade e recursos para renovar a lógica de atendimento. É preciso renovar as lógicas de funcionamento, dialogando e atualizando-as com as expectativas, reflexões, percepções, incertezas e necessidades das usuárias. Tomando este caminho, as mulheres deixarão de ser parte de uma estrutura e passarão a ser cidadãs sujeitas de direitos com capacidade de autonomia e agência, capazes contribuir para um processo de transformação que vincula o Estado com as mulheres.

BIBLIOGRAFIA

- Amorós, Celia 2000. “Debates sobre el Género”, En *Feminismo y Filosofía*. Editora Madrid.
- Balibar, Etienne. “Arendt, el derecho a tener derechos y la desobediencia cívica”. En: *Impolítica de los Derechos Humanos*: Universidad de California. Dirección URL: <http://idt.uab.es/erytheis/balibar_es.htm>
- Buttler, Judith. 2004. *Desbacer el Género*. Barcelona: PAIDOS Ibérica.
- Carcedo, Ana. 2001. “Mujeres contra la violencia: una rebelión radical”. En: *Violencia contra las mujeres, un problema de poder*. San José: CEFEMINA.
- Caro, Ana María. 1999. “La Defensoría del Pueblo frente a la Violencia Familiar: Quejas respecto a la Actuación Policial”, En *Sobre Género, Derecho y Discriminación*. Lima: Defensoría del Pueblo.
- CMP Flora Tristán. 2006. *Informe 2005 – 2006. Derechos Humanos de las Mujeres. Violencia familiar, violencia sexual, aborto, derechos reproductivos, derechos sexuales*. Lima: CMP Flora Tristán.
- CMP Flora Tristán. 2003. *Informe 2003. Violencia familiar, violencia sexual, aborto, derechos reproductivos*. Lima: CMP Flora Tristán.
- CMP Flora Tristán. 2003. *Diagnóstico sobre servicios de atención en violencia familiar y sexual*. Lima: CMP Flora Tristán.
- CMP Flora Tristán. 2000. *Al Rescate de la Utopía. Reflexiones para una agenda feminista en el nuevo milenio*. Lima: CMP Flora Tristán.
- CMP Flora Tristán. 1995. *No más Violencia contra la Mujer*. Lima: CMP Flora Tristán.
- CLADEM. 2005. *Dossier sobre Violencia Doméstica en América Latina y el Caribe*. Lima: CLADEM.
- Corporación Mujer a Mujer. 1986. *Memorias Primer Encuentro Nacional de ONG de apoyo a “Comisarías de la Mujer y la Familia”*. Cuenca: CMM.
- Dador, Jennie. 2006. *Construyendo la equidad de género: propuestas políticas*. Lima: CIES.
- Defensoría del Pueblo. 2002. *Violencia familiar contra la mujer en el Callao. Análisis de la actuación estatal*. Serie de Informes Defensoriales – Informe N° 61. Lima: Defensoría del Pueblo.

- Defensoría del Pueblo. 2005. *La protección penal frente a la violencia familiar en el Perú*. Serie Informes Defensoriales – Informe N° 95. Lima: Defensoría del Pueblo.
- Defensoría del Pueblo. 2006. *Violencia familiar: Un análisis desde el derecho penal*. Serie Informes Defensoriales – Informe N° 110. Lima: Defensoría del Pueblo.
- DEMUS. 1993. *Foro Violencia Domestica y Derechos Humanos; experiencia, propuestas y debate*. Lima: DEMUS.
- Estremadoyro, Julieta. 1993. *Violencia en la Pareja. Comisarías de Mujeres en el Perú. Cuadernos de Trabajo 1*. Lima: CMP Flora Tristán.
- Fraser, Nancy. 1993. *Repensar el ámbito de lo público: Una contribución a la crítica de la democracia realmente existente*. En *Revista Debate Feminista* Vol, 7.
- Goetz, Anne Marie. 2007. “Gender Justice, Citizenship and Entitlementes” En *Gender Justice, Citizenship, Development*, Mukhopadhyay, Maitrayee and Navasharan Singh, (eds.) Ottawa: IDRC and Zubaan and imprint of Kali for Women.
- IEP - Instituto de Estudios Peruanos. 2008. “Barómetro de las Américas”, En *Cultura Política y Democracia en el Perú*.
- INEI - Instituto Nacional de Estadística e Informática. 2006. *Perú: Encuesta Demográfica y de Salud Familiar. ENDES Continua 2004-2005*. Informe Principal. Lima: INEI.
- Instituto de Defensa Legal. 2002. *Cambios en la Justicia Peruana y Sociedad Civil (1990-2002)*. Informe para la Fundación Ford. Lima: IDL.
- Instituto de Defensa Legal. 2004. *Perfil del policía peruano*. Lima: IDL.
- Jubb, Nadine, et al. 2010 “Conocimientos y percepciones sobre el derecho a una vida sin violencia y las Comisarías de la Mujer en América Latina: Informe regional de una encuesta poblacional con mujeres adultas”. Quito: CEPLAES En<http://190.152.119.247/AccessoJusticia/docs/Documento_comparativo_encuesta_regional.pdf>
- Loli, Silvia. 2007. *Análisis situacional de las comisarías de mujeres en el Perú*. Lima, documento inédito.
- Loli, Silvia. 1984. “Espacios de atención a mujeres víctimas de violencia: comisarías de mujeres en el Perú”. En *Primer encuentro nacional de ONG de apoyo a las comisarías de la mujer y la familia*. Lima: Centro de la Mujer Peruana Flora Tristán,

- Molyneux, Maxine. 2007. "Refiguring Citizenship: Research Perspectives on Gender Justice in the Latin American and Caribbean Region" En: *Gender Justice, Citizenship, Development*. Mukhopadhyay, Maitrayee and Navasharan Singh, (eds.) Ottawa: IDRC and Zubaan and imprint of Kali for Women.
- Mouffe, Chantal. 1999. *El retorno de lo político. Comunidad, ciudadanía, pluralismo, democracia radical*. Barcelona, Buenos Aires, Mexico: Ed. PAIDOS.
- Mukhopadhyay, Maitrayee. 2007. "Situating Gender and Citizenship in Development Debates: Towards a Strategy". En *Gender Justice, Citizenship, Development*. Mukhopadhyay, Maitrayee and Navasharan Singh, (eds.) Ottawa: IDRC and Zubaan and imprint of Kali for Women.
- Movimiento Manuela Ramos. 2007. *Evaluación de la ruta crítica del sistema policial – judicial en los casos de violencia familiar en los distritos de San Juan de Miraflores, Villa El Salvador y Villa María del Triunfo*. Lima: Movimiento Manuela Ramos.
- Oneill, Onora. 1994. *Justicia de Género, Fronteras internacionales*. Revista *Propuestas*.
- Organización de Estados Americanos – OEA. 1994. Convención Interamericana para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la mujer, "Convención Belén do Pará".
- Organización Panamericana de la Salud - OPS, Centro de la Mujer Peruana Flora Tristán y otros. 1998. *Los caminos de las Mujeres que rompieron el silencio*. Lima: CMP Flora Tristán.
- Pateman, Carol. 1995. "El contrato sexual". En: *Tiempo de Feminismo; sobre feminismo, proyecto ilustrado y postmodernidad*. Ediciones Cátedra. Madrid – España.
- Pateman, Carole. 2000. "Críticas feministas a la dicotomía público/privado". En: *Perspectivas feministas en teoría política*. Barcelona: PAIDOS.
- Fondo de población de las Naciones Unidas para el desarrollo, PNUD. 2006. *La Democracia en el Perú*. Tomo I y II. Lima: PNUD.
- Policía Nacional del Perú. 2006. *Manual de procedimientos policiales operativos en la intervención con familia*. Lima. Publicado por UNICEF y División de la Familia , Policía Nacional del Perú.
- Quintanilla, Tammy. 2004. *Balance Nacional sobre Violencia Doméstica Perú*. <<http://www.cladem.org/espanol/regionales/Violenciadegenero/Proyecto/peru>>

ÍNDICE

Prefácio	5
PRIMEIRA PARTE: ESTUDO REGIONAL	7
Delegacias da Mulher na América Latina: Uma porta para deter a violência e ter acesso à justiça	
Nadine Jubb (Coord.), Gloria Camacho, Almachiara D'Angelo, Katty Hernández, Ivonne Macassi, Liz Meléndez, Yamileth Molina, Wânia Pasinato, Verónica Redrobán, Claudia Rosas, Gina Yáñez	
Introdução	9
• Introdução	9
• Metodologia	15
• Marco analítico	17
• Contexto histórico	25
Capítulo I: Percepções sobre justiça e acesso à justiça	33
• Introdução às concepções	33
• As perspectivas das mulheres sobre seus direitos, a violência e o acesso à justiça	36
• Percepções sobre a violência e o acesso à justiça entre os funcionários das delegacias da mulher	46
• Considerações finais	53
Capítulo II: Caminhos seguidos pelas mulheres para eliminar a violência e ter acesso à justiça	55
• Momentos chave em seus caminhos	55
• Fatores que incidem nos caminhos das mulheres em situação de violência	72
• Considerações finais	79

Capítulo III: As respostas que as mulheres recebem nas DMs e em outras instâncias especializadas	81
• As competências das delegacias da mulher	81
• As principais expectativas das mulheres e a resposta das dms	83
• Proteção e ajuda imediata para frear a violência	83
• A queixa e o processo policial-judicial dentro das dms	87
• O acesso à informação, a escuta humanizada e a qualidade dos serviços	93
• Aspectos institucionais que afetam a qualidade e a acessibilidade dos serviços	99
• Articulações interinstitucionais	101
• Considerações finais	107
Capítulo IV: Impacto das DMs no acesso à justiça e para a eliminação da violência	109
• A visibilidade da violência	109
• O acesso à justiça	111
• A eliminação da violência doméstica contra as mulheres	122
• A promoção dos direitos e do exercício da cidadania das mulheres	129
• Considerações finais	134
Conclusões	135
Recomendações	144
Bibliografia	154
SEGUNDA PARTE: ESTUDOS DE CASO: DELEGACIAS DA MULHER NO BRASIL, EQUADOR, NICARÁGUA E PERU	163
Violência, Gênero e Acesso à Justiça. O caso brasileiro Wânia Pasinato	165
Direitos, Violência de Gênero e Justiça. Estudo das Delegacias da Mulher: Cuenca, Equador Gloria Camacho Z., Katty Hernández B. Verónica Redrobán H	200

Acesso à Justiça para Mulheres em situação de violência: O caso de Ciudad Sandino na Nicarágua

Almachiara D'Angelo e Yamileth Molina

237

Estudo da Delegacia da Mulher de Villa El Salvador, Peru

Ivonne Macassi León, Liz Ivett Meléndez López, Claudia Rosas Simas de Souza y Gina Yáñez De la Borda

253

Este livro foi impresso em Quito - Equador, novembro de 2010.

Feito por Trama Ediciones
www.trama.ec | www.libroecuador.com

 **tramaediciones**

Esta publicação contou com o financiamento de:



CRDI

Centre de recherches pour le développement international

Canada

40

idéas.
innovation.
impacto.

ideas.
innovation.
impact.

ANOS / YEARS



OPEN SOCIETY INSTITUTE
& Soros Foundations Network

Organizações que participaram no processo de pesquisa:

CE
PLA
SUS

Centro de
Planejamento e
Estudos Sociais



PATH

Partner for global health

ISBN 978-9936-93-027-4



9 789978 930274